

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 38

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 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 PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 agosto 2024 (della Regione autonoma della Sardegna)

Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Definizione di principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Disciplina dei contenuti e del procedimento di approvazione delle intese e della legge rinforzata prevista dalla norma costituzionale - Denunciata adozione di previsioni, con legge ordinaria, condizionanti l’esercizio della funzione legislativa riservata alla fonte costituzionale o, quanto meno, a una legge rinforzata.

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

In via ulteriormente subordinata:

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

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

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

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



Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa – Mancata acquisizione della previa intesa in sede di Conferenza unificata (o, in subordine, di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

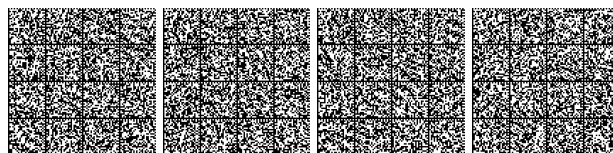
In via subordinata: Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che, al fine di tutelare l'unità giuridica o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

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

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

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

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Richiesta di attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione – Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – Trasferimento delle funzioni – Trasferimento di una o più materie o ambiti di materie – Mancata delimitazione dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornite di un adeguato titolo giustificativo.



Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Delega al Governo per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) – Rinvio ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022 - Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi e per l'aggiornamento dei LEP - Prevista acquisizione del parere della Conferenza unificata – Previsione che nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che l'intesa stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni di autonomia che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che, per ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intesa, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio concernente l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP è svolta dalla Commissione paritetica, di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 - Attribuzione alla medesima Commissione paritetica della valutazione annuale degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento delle funzioni previa determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard - Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie diversi da quelli riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento nei limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente – Mancata inclusione tra le materie o ambiti di materie per i quali occorre determinare i LEP delle seguenti: “organizzazione della giustizia di pace”, “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”, “commercio con l'estero”, “professioni”, “protezione civile”, “previdenza complementare e integrativa”, “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, “cashe di risparmio, cashe rurali, aziende di credito a carattere generale”, “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”.

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



Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che l’intesa individua le 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 – Clausola di invarianza finanziaria – Garanzia, per le singole Regioni che non siano parte di intese, dell’invarianza finanziaria nonché del finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all’art. 119, commi terzo, quinto e sesto – Previsione che le intese non possono pregiudicare l’entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.

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

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 – Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie diversi da quelli riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento nei limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente.

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

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

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

– Legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione), intero testo ovvero, in via subordinata, artt. 1; 2; 4; 5 commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; in ulteriore subordine, artt. 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, [8 e] 9; 4, commi 1 e 2; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2; 5, comma 2, e 9, in combinato disposto.

Pag. 1

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 agosto 2024 (della Regione Campania)

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 ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Trasferimento delle funzioni.



- 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 - Richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.**
- Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione - Attribuzione di 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 - Individuazione delle materie o degli ambiti di materie in cui i LEP sono determinati.**
- 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 – Trasferimento delle funzioni alle Regioni richiedenti.**
- 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 dall’art. 119, quarto comma, della Costituzione – Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri - Previsione che la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie 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.**
- 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 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 dall’art. 119, quarto comma, della Costituzione – Previsione che la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie 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 - Previsione che è fatto salvo l’esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell’art. 120 della Costituzione.**
- 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’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 – Delega al Governo per l’individuazione dei 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 LEP – Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.**



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 - Aggiornamento dei LEP, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione - Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che il disegno di legge al quale è allegata l’intesa è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione.

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.

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 – Delega al Governo per la determinazione dei LEP - Procedimento per l’adozione dei decreti legislativi e per l’aggiornamento dei LEP – 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 – 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 quanto previsto dalla medesima legge.

- 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 e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8; 3; 4; 5, comma 2; 8, comma 2; 9, commi 1, 2 e 4; 10; 11, commi 1 e 3.

Pag. 40

N. 162. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana dell’8 luglio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l’altro, l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l’immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

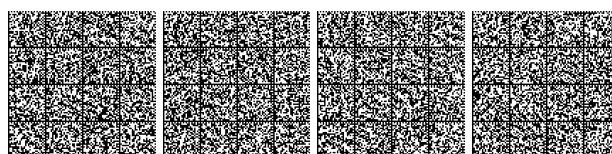
In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

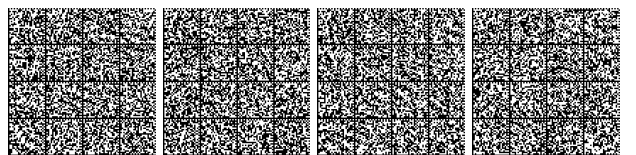
- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 71



- N. 163. Ordinanza del G.U.P. presso il Tribunale di Grosseto del 2 maggio 2024
Processo penale – Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato – Omessa previsione che la sentenza contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di accedere ai programmi di giustizia riparativa.
 – Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 4. Pag. 87
- N. 164. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Milano del 21 giugno 2024
Reati e pene – Aiuto al suicidio – Previsione della punibilità della condotta di chi agevola l'altrui suicidio nella forma di aiuto al suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamento di sostegno vitale affetta da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili che abbia manifestato la propria decisione, formatasi in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita.
 – Codice penale, art. 580. Pag. 92
- N. 165. Ordinanza del Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma dell'8 luglio 2024
Tributi – Accertamento delle imposte sui redditi – Poteri degli uffici – Previsione che le notizie e i dati non addotti, gli atti, i documenti, i libri e i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere considerati a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa – Previsione che le cause di inutilizzabilità di cui al terzo comma dell'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 non operano nei confronti del contribuente che depositi in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando comunque contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 32, commi terzo e quarto. Pag. 110
- N. 166. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari del 29 maggio 2024
Tributi – Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: istanza di rimborso relativa all'anno d'imposta 2018).
 – Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1 [, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)")]..... Pag. 131





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 30

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

Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Definizione di principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Disciplina dei contenuti e del procedimento di approvazione delle intese e della legge rinforzata prevista dalla norma costituzionale - Denunciata adozione di previsioni, con legge ordinaria, condizionanti l’esercizio della funzione legislativa riservata alla fonte costituzionale o, quanto meno, a una legge rinforzata.

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

In via ulteriormente subordinata:

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

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

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

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

Regioni - Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che, al fine di tutelare l’unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per



gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa – Mancata acquisizione della previa intesa in sede di Conferenza unificata (o, in subordine, di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

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

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

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

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

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Richiesta di attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione – Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – Trasferimento delle funzioni – Trasferimento di una o più materie o ambiti di materie - Mancata delimitazione dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornite di un adeguato titolo giustificativo.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Delega al Governo per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) – Rinvio ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022 - Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi e per l'aggiornamento dei LEP - Prevista acquisizione del parere della Conferenza unificata – Previsione che nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che l'intesa stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni di autonomia che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa.



Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che, per ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio concernente l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP è svolta dalla Commissione paritetica, di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 - Attribuzione alla medesima Commissione paritetica della valutazione annuale degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento delle funzioni previa determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard - Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie diversi da quelli riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento nei limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente – Mancata inclusione tra le materie o ambiti di materie per i quali occorre determinare i LEP delle seguenti: “organizzazione della giustizia di pace”, “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”, “commercio con l'estero”, “professioni”, “protezione civile”, “previdenza complementare e integrativa”, “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere generale”, “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”.

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

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che l'intesa individua le 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 – Clausola di invarianza finanziaria – Garanzia, per le singole Regioni che non siano parte di intese, dell'invarianza finanziaria nonché del finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, commi terzo, quinto e sesto – Previsione che le intese non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.

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

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 – Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie diversi da quelli riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento nei limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente.

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



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

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

- Legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione), intero testo ovvero, in via subordinata, artt. 1; 2; 4; 5 commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; in ulteriore subordine, artt. 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, [8 e] 9; 4, commi 1 e 2; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2; 5, comma 2, e 9, in combinato disposto.

Ricorso ex art. 127, secondo comma, della Costituzione per la Regione autonoma della Sardegna, (c.f. 80002870923), con sede legale in Cagliari — viale Trento n. 69 — in persona della presidente Alessandra Todde, rappresentata e difesa, in virtù di procura allegata al presente atto e giusta delibera di Giunta regionale 21 agosto 2024, n. 30/1, dal prof. avv. Omar Chessa (c.f.: CHSMRO70E30I452L, fax: 0706062418; PEC: ochessa@pec.it), dal prof. avv. Andrea Deffenu (c.f.: DFFNDR74D01B354I, fax: 0706062418; PEC: andrea.deffenu@pec.it), dal prof. avv. Antonio Saitta (c.f.: STT-NTN63M13F158C; fax: 0706062418, PEC: antonio.saitta@certmailcnf.it) tutti del libero foro e dall’avv. Mattia Pani (c.f.: PNAMTT74P02B354J; fax: 0706062418; PEC: mapani@pec.regione.sardegna.it) e dall’avv. Giovanni Parisi (c.f.: PRSGNN75A07B354D; fax: 0706062418; PEC: gparisi@pec.regione.sardegna.it), dell’avvocatura dell’ente, ed elettivamente domiciliata presso l’ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma - via Lucullo n. 24;

Contro:

il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale e l’annullamento delle seguenti disposizioni di legge:

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

in ulteriore subordine, gli articoli 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6, 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, 9; 4, commi 1, 2; 5, commi 1, 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2; il combinato disposto degli articoli 5, comma 2, e 9 per violazione degli articoli 2; 3, commi 1 e 2; 5; 11; 23; 74; 75; 76; 77, comma 1; 81, commi 1, 3, 6; 87, comma 5; 97, comma 1; 114; 116, commi 1, 3; 117, commi 1, 2, lettera *m*) e 4; 119, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6; 120, comma 2; 121, comma 2; 127; 138; 139 della Costituzione, nonché dei principi di solidarietà (*ex art. 2 della Costituzione*), di ragionevolezza (*ex art. 3 della Costituzione*) e di leale collaborazione (*ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione*); per violazione dell’art. 5, della legge costituzionale n. 1 del 2012, e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli articoli 9 ss. quale fonti costituzionalmente interposte; per violazione degli articoli 1, 15, 27, 51, 54, 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale per la Sardegna).

FATTO

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



Per tale ragione e per quelle che diffusamente saranno nel dettaglio meglio esplicate nei motivi di ricorso che seguono, l'amministrazione regionale, a presidio della propria corretta funzionalità e della intera comunità che rappresenta, coltiva un interesse immediato, attuale e diretto a contestare la qui evocata disposizione statale.

Infatti, la legge 26 giugno 2024, n. 86, oggetto del presente ricorso e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, n. 150 del 28 giugno 2024, reca «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione». La legge è impugnata nella sua totalità ovvero, in via subordinata, in relazione agli articoli 1, 2, 4 e agli artt. 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo, per violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. In ulteriore subordinazione la legge n. 86 del 2024 è impugnata per una serie di motivi che riguardano, in particolare, gli articoli specificamente indicati in epigrafe (art. 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6, 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, 9; 4, commi 1, 2; 5, commi 1, 2; 8, comma 1; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2, del combinato disposto degli art. 5, comma 2, e art. 9).

La legge n. 86/2024 racchiude in undici articoli una complessa disciplina che, seppur in estrema sintesi, è opportuno qui richiamare, rinviando per una più dettagliata analisi ai singoli motivi di censura.

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

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

L'art. 2 dettaglia il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e regione prodromico all'approvazione della legge rinforzata ex art. 116, terzo comma, della Costituzione. L'*iter* configurato palesa un'impostazione di matrice privatistica e negoziale bilaterale, che vede gli esecutivi — dello Stato e delle regioni interessate — nel ruolo di protagonisti e le camere come mero organo di ratifica; è singolare, peraltro, che dell'avvio dei negoziati tra Stato e regioni sia informata la Conferenza permanente, mentre il parere sullo schema di intesa preliminare sia richiesto alla Conferenza unificata.

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

L'art. 4 traccia una distinzione tra LEP costosi e non costosi: nel primo caso il trasferimento delle funzioni è subordinato «all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie» che assicurino i medesimi LEP su tutto il territorio nazionale; il secondo gruppo, da individuare in via residuale, può essere trasferito, invece, «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

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

L'art. 7 prescrive la durata decennale dell'intesa, che si rinnova automaticamente per egual periodo, salva la sopravvenienza di diversa ed esplicita volontà o di altre cause ivi indicate. Ciascuna intesa, peraltro, «individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa» (comma 3), lasciando adito ad un'inedita abrogazione legislativa: *a*) stabilita per relationem in un atto non legislativo, *b*) parziale, non nel contenuto ma nello spazio, perché limitata a zone specifiche del territorio dello Stato, *c*) in ipotesi, solo temporanea, poiché, in caso di mancato rinnovo dell'intesa, verrebbe meno il fondamento abrogativo, così riespandendo automaticamente l'efficacia (nello spazio) della legge anche a distanza di un decennio.

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

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

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



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

MOTIVI

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

α. L'applicabilità della legge n. 86 del 2024 alla Regione Sardegna. Col sancire l'applicabilità della legge n. 86 del 2024 anche alle regioni speciali e alle Province autonome di Trento e Bolzano, l'art. 11, comma 2, pone, ancor prima, il problema dogmatico generale sul se l'art. 116, terzo comma, della Costituzione riguardi anche le regioni a statuto speciale. Prima *facie* parrebbe che il tenore letterale della disposizione costituzionale voglia escludere tale estensione, dal momento che la norma costituzionale prevede che le condizioni e le forme dell'autonomia differenziata siano attribuite «ad altre regioni» rispetto a quelle speciali. Anche il titolo della legge e il contenuto dell'art. 1 fanno esplicito riferimento soltanto alle regioni ordinarie. Tuttavia, l'argomento letterale non pare conclusivo. La *ratio* della disposizione è quella di consentire, pur sempre entro i binari tracciati dalla previsione costituzionale, un «avvicinamento» tra regionalismo speciale e ordinario, onde ridurre il *gap* tra le due esperienze e permettere così anche alle regioni ordinarie di sperimentare forme di differenziazione in qualche modo accostabili alla specialità. E tuttavia, l'art. 116, comma 3, della Costituzione, non può costituire una «zona franca» rispetto a quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la cui funzione è quella di non «lasciare indietro» le regioni speciali con riguardo alle conquiste di maggiore autonomia che il rinnovato titolo V prevede a favore delle regioni di diritto comune.

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

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

a) la regione ricorrente non sarebbe libera di esercitare la propria sfera di attribuzioni costituzionali, ma dovrebbe soggiacere ai limiti di contenuto e di procedura predeterminati dalla legge n. 86 del 2024, legge che però risulta, per le ragioni che verranno illustrate nel motivo n. 1, in contrasto nella sua interezza ovvero, in via subordinata, in relazione agli articoli 1, 2, 4 e agli articoli 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo, con l'art. 116, comma 3, della Costituzione;

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

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

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

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



La Regione Sardegna censura le disposizioni della legge n. 86 del 2024 indicate in epigrafe contestando, a seconda degli specifici motivi dedotti nel prosieguo, sia la violazione diretta di parametri statutari e costituzionali riguardanti le attribuzioni garantite alla regione, sia la violazione di previsioni costituzionali diverse dalle precedenti, ma in grado di ridondare comunque, come di volta in volta viene adeguatamente motivato, sulla sfera di attribuzioni della regione.

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

Difatti, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato in più occasioni che «il giudizio promosso in via principale [...] ha ad oggetto il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti. La brevità del termine entro il quale deve essere promosso il ricorso [...] connota questo tipo di giudizio come un giudizio successivo e astratto: successivo, perché verte su un atto già perfezionato e pubblicato; astratto, perché si instaura in un momento in cui l'applicazione dell'atto può non avere avuto ancora luogo, specie nei casi in cui essa richieda lo svolgimento di procedimenti complessi o l'istituzione di nuove strutture organizzative» (Corte costituzionale sentenza n. 118 del 2015). Inoltre, «l'interesse a proporre l'impugnazione, nel giudizio in via principale, consiste nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l'utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta» (Corte costituzionale, sentenza n. 101 del 2021, ma anche sentt. n. 56 del 2020, 178 del 2018, 195 del 2017).

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

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

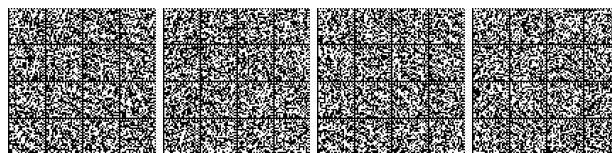
Non v'è dubbio in conclusione che, pur trattandosi di una fonte primaria, in linea di principio derogabile o abrogabile da una fonte successiva di pari rango, la legge n. 86 del 2024, in virtù del principio di legalità, vincoli con le sue disposizioni, sia dal punto di vista procedimentale che dal punto di vista contenutistico, l'esercizio della discrezionalità politico-amministrativa che, sia nella fase di approvazione delle intese fra Stato e regioni, sia nelle fasi successive da tale legge disciplinate, può essere esercitata dai soggetti istituzionali istituiti e/o coinvolti dalla legge n. 86 (Governo, Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri, Commissione paritetica, Presidente della Giunta regionale, ecc.).

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

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

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

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



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

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

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

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

La detta disposizione stabilisce che «l'intesa di cui all'art. 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

In particolare, a essere viziata è l'individuazione della fonte — il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — cui rimettere la determinazione «dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»: una scelta normativa che, invero, non potrebbe legittimamente assumersi una volta per tutte e in via generale dalla legge ordinaria, bensì, di volta in volta, con la legge rinforzata approvativa dell'intesa.

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

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

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

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



1.6. Infine, sempre rimanendo nel comma primo dell'art. 7, appare viziata la previsione secondo cui «in ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della 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».

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

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

È evidente che il legislatore ordinario non possa legittimamente disporre, quale regola generale, l'ultrattività dell'intesa ben oltre il limite temporale definito dalla legge rinforzata, senza con ciò interferire nell'ambito competenza della seconda; né tantomeno può assoggettare l'accordo tra Stato e regione di non rinnovare l'intesa alla condizione che sia siglato almeno dodici mesi prima la sua scadenza, poiché, a rigore, l'intesa cessa comunque di operare una volta spirato il termine di scadenza definito dalla legge rinforzata (e quindi già concordato tra Stato e regione) e non già perché sia necessario uno specifico «accordo di non rinnovo».

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

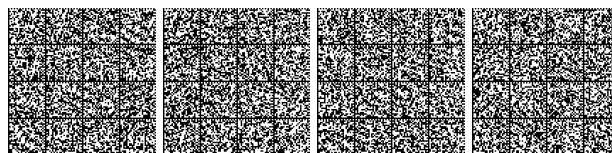
Al primo comma si legge che «la Commissione paritetica di cui all'art. 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari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

Non pare dubbio che la disciplina dell'attività di monitoraggio delle intese ricada, anch'essa, tra le «forme e condizioni particolari di autonomia», poiché ha per oggetto, come recita la stessa disposizione *de qua*, proprio gli «oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Sicché, trattasi di fattispecie indubbiamente ricadente nell'orbita di competenza della legge rinforzata di autonomia differenziata, la quale ben potrebbe disciplinare in maniera differente il monitoraggio degli oneri finanziari connessi alle funzioni che decide di attribuire, disponendo, ad esempio, che tale compito debba essere svolto da un organo diverso (o diversamente composto) dalla Commissione paritetica di cui all'art. 5, primo comma, della legge n. 86 del 2024 (su cui vedi quanto già argomentato in 1.3.).

Alle medesime conclusioni si perviene con riguardo anche al secondo comma dell'art. 8, il quale disciplina l'ipotesi di scostamento tra fabbisogni di spesa e risorse disponibili, attribuendo alla Commissione paritetica di cui sopra il compito di provvedere «annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni»; e disponendo che «qualora la suddetta ricognizione evidenzii uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'art. 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili».

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

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



1.10. La violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione si coglie anche ponendosi dalla diversa prospettiva della violazione del principio gerarchico giacché la legge n. 86, pur dotata di forza di legge ordinaria intende disciplinare il procedimento di approvazione e i contenuti della legge rinforzata prevista dalla disposizione costituzionale sopra richiamata ed alla cui attuazione dichiara di essere finalizzata.

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

La rubrica della legge esplicita il fine di attuazione della disposizione costituzionale *de qua*, così come l'art. 1, comma 1, («Finalità») afferma che «la presente legge [...] definisce i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentari».

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

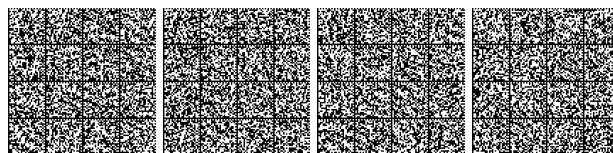
Disciplina l'esercizio del potere di iniziativa e il conseguente procedimento istruttorio di competenza del Governo fino alla redazione dello schema di disegno di legge da sottoporre alle Camere ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 4, disciplina le modalità di trasferimento delle funzioni che devono costituire oggetto delle intese e della conseguente legge rinforzata di approvazione *ex art.* 116, terzo comma, della Costituzione. Dispone, infatti, che «il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'art. 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio. Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'art. 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

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

Al primo comma dell'art. 5, inoltre, la legge qui impugnata stabilisce i contenuti necessari delle intese previste in Costituzione. Dispone, infatti, che «l'intesa di cui all'art. 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

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



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

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

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

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

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

Si badi, la suddetta previsione costituzionale non può essere intesa nel senso che la legge rinforzata si limita — e non può che limitarsi — alla mera elencazione delle materie da trasferire: un'interpretazione così asfittica frustrerebbe il fine garantistico sotteso. L'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia, quindi, deve necessariamente ricomprendere tutta la disciplina di accompagnamento, vale a dire proprio il contenuto della legge n. 86 del 2024.

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

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

Per concludere sul punto, stando ai plurimi dati testuali richiamati, la legge oggi impugnata non solo svuota, nella sostanza, la previsione costituzionale, poiché inizia a disciplinare la materia *de qua* senza aver rispettato l'*iter* prescritto, ma per di più mira a conformare e limitare una futura legge di rango superiore, in manifesta violazione dello stesso art. 116, comma 3, della Costituzione e, per l'effetto, del principio gerarchico.

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

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

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

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



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

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

2.1. Il combinato disposto degli articoli 116, terzo comma, 121, secondo comma, della Costituzione e 51 dello Statuto di autonomia della Sardegna riserva alle regioni proponenti il potere di iniziativa legislativa della legge rinforzata di approvazione delle intese. Ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge n. 86, invece, tale potere è incostituzionalmente riservato al Governo.

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

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

Il combinato disposto dei commi primo e sesto dell'art. 2 accoglie, evidentemente, il presupposto interpretativo secondo cui l'atto regionale di iniziativa previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione non debba intendersi come atto di «iniziativa legislativa» ex art. 121, comma 2, della Costituzione, bensì come l'atto che dà impulso al negoziato bilaterale finalizzato all'intesa, riservando invece al Governo il potere di iniziativa legislativa.

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

Tale ragionevole lettura del testo costituzionale trova conferma nella sentenza n. 118 del 2015 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale ove, nel richiamare l'*iter* tratteggiato dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, ha ricollegato l'iniziativa della regione non certo all'attivazione del negoziato finalizzato all'intesa, ma all'avvio del procedimento legislativo, precisando come tale disposizione «richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione stessa» (punto 8.3. del considerato in diritto).

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

Pertanto, va tenuto presente che l'art. 121, secondo comma, della Costituzione prevede che ciascun Consiglio regionale «può fare proposte di legge alle Camere»; analogamente l'art. 51 dello Statuto della Regione Sardegna dispone che «il Consiglio regionale può presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la regione». Quanto sopra accredita, sempre alla luce di un'interpretazione sistematica, la tesi secondo cui la formula dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione «con legge dello Stato, su iniziativa della regione» faccia proprio riferimento all'iniziativa legislativa, e precisamente al fatto che spetti al Consiglio della regione interessata esercitare l'iniziativa per la formazione di una legge di autonomia differenziata.

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

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



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

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

3.1. Anche concedendo (e non ammettendo) che per «iniziativa della regione interessata» *ex art.* 116, terzo comma, della Costituzione, debba intendersi un potere diverso rispetto all'iniziativa legislativa, tuttavia dall'art. 2, primo comma, della legge n. 86, si evincono almeno altri due vizi di costituzionalità, laddove la norma dispone che l'atto di iniziativa debba adottarsi «secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria».

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

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

Sennonché, va fatto presente che nessuna regione, tranne la Lombardia (il cui Statuto, all'art. 14, terzo comma, lettera g), riconduce alla competenza consiliare il potere di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione»), ha individuato tali organi, modalità e forme. Per quel che concerne la Regione Sardegna, nessuna indicazione è contenuta nello Statuto speciale e in leggi statutarie *ex art.* 15 dello Statuto (considerato anche che, a tutt'oggi, è vigente soltanto una legge statutaria parziale, riguardante la materia elettorale).

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

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

Per l'art. 15 dello Statuto sardo la legge statutaria «determina la forma di Governo della regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del presidente della regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del *referendum* regionale abrogativo, propositivo e consultivo». Le materie di competenza sono, pertanto, la forma di Governo, l'ineleggibilità e incompatibilità, l'iniziativa legislativa, il *referendum*. Per espressa previsione statutaria, quindi, non si tratta di una fonte a competenza generale.

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

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

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



legge statutaria di regione speciale (considerata la stretta analogia tra le due tipologie di fonte normativa), le norme legislative statutarie che individuassero l'organo cui affidare la deliberazione dell'iniziativa e dell'intesa, non sarebbero di per sé illegittime, ma soltanto degraderebbero al rango di norme legislative ordinarie. Ciò equivale ad asserire che la Regione Sardegna (al pari delle regioni ordinarie) ben potrebbe disciplinare l'oggetto in questione esercitando la sua potestà legislativa ordinaria, e precisamente la competenza legislativa «residuale» ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione, a mente del quale «spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», in luogo della potestà legislativa rinforzata *ex art. 15* dello Statuto speciale. Esulando l'iniziativa e l'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione dall'autonomia statutaria, non c'è alcuna ragione per cui la loro disciplina debba essere condizionata alla più gravosa approvazione di una legge rinforzata anziché ordinaria.

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

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

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

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

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

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

4.2. Si deve considerare che, in ogni caso, così come per le regioni ordinarie non sono ammesse previsioni statutarie che si pongano in immediato contrasto con specifiche disposizioni costituzionali come, in particolare, quelle sui rapporti tra gli organi regionali *ex art. 121* della Costituzione, che, seppur qualificabili come una «eccezione» rispetto alla «regola» dell'autonomia, costituiscono un limite inderogabile per gli statuti regionali (*cf.* sentenza n. 313 del 2003, punto 7.4. del considerato in diritto), allo stesso modo, la legge statutaria della Sardegna non può plasmare liberamente la forma di Governo regionale, poiché incontra taluni limiti invalicabili di contenuto che si traggono dalle disposizioni inderogabili dello Statuto speciale.

Ciò premesso, appare incontestabile che la legge statutaria, nel definire la forma di Governo, non possa spostare la funzione legislativa dall'assemblea elettiva al presidente elettivo. Così come l'art. 121 della Costituzione per gli Statuti delle regioni ordinarie, anche l'art. 27 dello Statuto della Regione Sardegna prevede che «il Consiglio regionale esercita le funzioni legislative e regolamentari attribuite alla regione». L'art. 27 St. Sardegna è disposizione inderogabile, proprio come l'art. 121, secondo comma, della Costituzione (*cf.* sentenza n. 378 del 2004 e sentenza 361 del 2010). Ebbene, così come il Presidente e la Giunta regionale non possono esercitare le funzioni legislative consiliari, se ne deve concludere a fortiori che neanche dovrebbero poter disporre dell'assetto di tali funzioni: una possibilità che, al contrario, sarebbe ammessa dalla tesi secondo cui il presidente potrebbe essere l'organo che, in base allo Statuto, esprime l'intesa. Lo stesso organo monocratico cui è precluso l'esercizio della funzione legislativa non può essere l'organo che esprime il consenso alla modificazione delle competenze legislative della regione, disponendo così del regime di competenze che non può esercitare. Sarebbe indubbiamente un paradosso se l'esecutivo regionale, pur non potendo esercitare le funzioni legislative al posto dell'organo legislativo, potesse invece decidere al posto del Consiglio quali debbano essere le future competenze legislative consiliari.

In definitiva, poiché non è materia statutaria la distribuzione delle funzioni legislative tra Consiglio e presidente, a maggior ragione non può esserlo la distribuzione delle funzioni legislative tra Stato e regione.

È evidente, allora, l'interesse della Regione Sardegna a promuovere la censura *de qua*, atteso che le attribuzioni e prerogative ad esse riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto risulterebbero ingiustamente compromesse, condizionate e fortemente ostacolate dalla normativa qui contestata.



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

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

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui prevede che prima dell'avvio del negoziato il Governo «informa» la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa e non, piuttosto «acquisisce il parere» della «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

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

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

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

5.3. Il vizio di costituzionalità di tale previsione normativa si coglie a piene mani ove si consideri che, se già l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, abbozza il procedimento per il conferimento alle regioni richiedenti maggiori ambiti di autonomia riducendolo a una negoziazione bilaterale tra Governo e singola regione interessata, la legge n. 86 aggrava ancor di più i punti di debolezza costituzionale del procedimento da seguire, introducendone di nuovi. Infatti, l'art. 2 della legge — andando ben al di là del costituzionalmente consentito — da un lato enfatizza ancor di più il ruolo del Governo, il quale è configurato quale autentico *dominus* del procedimento di determinazione dei contenuti delle intese (decisivo ai fini della concreta perimetrazione delle ulteriori competenze da affidare alle «Regioni differenziate») e, dall'altro, relega le «altre» regioni al ruolo di mere spettatrici del procedimento nelle fasi fondamentali della perimetrazione dell'oggetto della negoziazione interessata e della determinazione del contenuto delle intese.

Basta esaminare il procedimento disciplinato all'art. 2 della legge per avvedersi della palese incostituzionalità della norma in epigrafe specificata. Il comma 2 dell'articolo in esame prevede che, a proprio assoluto arbitrio, «[...] il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa». Di tale fondamentale decisione il Governo non deve dar conto a nessuno (anche nel caso in cui manifesti la propria disponibilità a negoziare il trasferimento massivo di tutte le materie indicate dall'art. 117, terzo comma, e quelle consentite del secondo, nessuna esclusa).

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

Ebbene, non è revocabile in dubbio che il riparto delle competenze tra Stato e regioni — anche nell'ipotesi della ammissibilità, nel rispetto del principio supremo dell'unità della Repubblica ex art. 5 della Costituzione e della intangibilità della forma di Stato ex art. 139 della Costituzione — non può che rispondere ad un disegno complessivo organico e, appunto, unitario. Le regioni non sono monadi leibniziane le cui competenze, senza porte e senza finestre, sono autosufficienti e indifferenti alle competenze e alle attribuzioni degli altri enti autonomi, né possono esaurire la loro compiutezza in un dialogo chiuso con il Governo. Anche le competenze degli enti locali ne risentono in forza del principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 della Costituzione.



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

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

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

Il trasferimento di competenze (quale che ne sia l'ampiezza) anche ad una regione soltanto comporta la ridefinizione complessiva dell'organizzazione amministrativa del Paese.

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

5.4. Sono sufficienti poche notazioni per evidenziare la ridondanza del vizio appena dedotto sulle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla Regione Sardegna. Infatti, secondo pacifica giurisprudenza, codesta Ecc.ma Corte «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 armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016)» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

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

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

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

Aver negato la necessaria acquisizione del parere della Conferenza prima dell'avvio della negoziazione viola, pertanto, le attribuzioni della regione ricorrente ed il principio di leale collaborazione posto a presidio delle stesse.



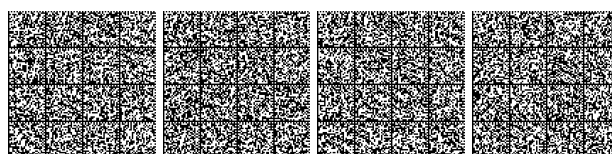
5.5. Pertanto, l'art. 2, commi 1 e 2, è incostituzionale nella parte in cui prevede che prima dell'avvio del negoziato il Governo «informa» la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa e non, piuttosto «acquisisce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

6. *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, seconda parte, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui dispone che «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa», anziché «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, previa intesa con la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» [ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano] stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione.*

6.1. Il comma 2, seconda parte, dell'art. 2, legge n. 86 del 2024, dispone che «l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa».

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

6.2. Ulteriormente declinando i vizi di legittimità costituzionale dedotti al punto precedente, infatti, la norma oggetto di questa specifica censura si appalesa ancor più incostituzionale di quella già esaminata. Se, infatti, il riparto delle competenze da attribuire alle regioni risponde ad una visione organica e unitaria della Repubblica, la scelta di «limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» non può essere frutto di una decisione solipsistica del Governo. Si tratta di una scelta fondamentale che, per espressa dichiarazione della medesima disposizione, è preordinata «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie» (art. 2, comma 2, secondo inciso, prima parte). Essa, pertanto, coinvolge, in tesi, intrecci di interessi che non riguardano soltanto (bilateralmente) il Governo e la regione interessata, bensì l'intero sistema delle autonomie: in una parola, la configurazione stessa della Repubblica. Pertanto, già la semplice delimitazione dell'oggetto della trattativa con la regione interessata («le «materie» o, addirittura, gli «ambiti di materie»») che, come ridetto, nulla esclude che possano concernere tutte quelle enunciate dall'art. 117, terzo comma, e alcune tra le più significative del secondo) costituisce un atto decisivo ai fini della realizzazione del regionalismo differenziato e, quindi, della concreta rideterminazione dell'assetto autonomistico complessivo della Repubblica (appunto, relevantissimo «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie»). In quanto tale, proprio in ossequio al principio di unicità della Repubblica ex art. 5 della Costituzione (della Repubblica, si badi, e non dello Stato), nonché del derivato principio di leale cooperazione e dell'affermazione stentorea dell'art. 114 secondo la quale «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato», con tutte le conseguenze che, a cascata, ne derivano anche sugli enti locali, la perimetrazione delle materie oggetto di trattative è una decisione (forse «la decisione») fondamentale dell'intero procedimento di differenziazione, in grado di condizionare ab origine tutto il percorso di definizione e successiva approvazione dell'intesa con la regione interessata, e quindi non può essere assunta senza aver preventivamente acquisito l'intesa con la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano), nella quale le singole regioni possono prospettare e portare a sintesi con compiutezza tutte le implicazioni sociali, finanziarie, amministrative, istituzionali delle varie comunità regionali coinvolte nel procedimento in itinere.



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

Il lamentato *vulnus* alle attribuzioni delle regioni non coinvolte nel sub-procedimento di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 86, non è superato dall'acquisizione del parere della Conferenza unificata, ex art. 8, decreto legislativo n. 281 del 1997 (previsto al comma 4), sullo schema di intesa preliminare già approvata dal Consiglio dei ministri e prima della sua trasmissione alla Camera per la definitiva approvazione. Infatti, oltre a trattarsi di un mero parere, come tale non vincolante, la Commissione unificata è chiamata ad intervenire in una fase del procedimento nella quale le trattative con la regione interessata si sono ormai concluse senza che il Governo, ossia l'organo individuato dalla legge quale garante degli interessi di tutta la Repubblica (per espressa previsione legislativa, della «unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie»), abbia sviluppato la necessaria interlocuzione con le altre regioni trovandone l'intesa ma, addirittura, senza averne neppure acquisito il parere nella sede propria della Conferenza.

L'unica soluzione costituzionalmente imposta dal principio di unità della Repubblica, nonché dal principio di leale collaborazione, pertanto, è quella di un'aggiunta normativa consistente nella necessità di una intesa preventiva tra il Governo e la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) per individuare le materie oggetto di trattativa con la regione interessata.

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

6.4. Concludendo, l'art. 2, comma 2, seconda parte, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale, nella parte in cui dispone che «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa», anziché «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, previa intesa con la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione e di unità della Repubblica ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

7. Illegittimità costituzionale sotto un diverso profilo e in via graduata, dell'art. 2, comma 2, seconda parte, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui non prevede che «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, previo parere della «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

7.1. In via del tutto subordinata al mancato accoglimento della superiore censura, si deduce l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 2, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui non prevede che «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, previo parere della «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione e di unità della Repubblica ex articoli 5 e 120 della Costituzione.



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

8. *Illegittimità costituzionale, dell'art. 2, comma 3, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui dispone che «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie», anziché «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa con la “Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281” (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano)» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione.*

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

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

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

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

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

Infatti, il Governo non deve neppure dar conto del parere della Conferenza nel caso in cui intenda discostarsene, perché secondo il comma 5 «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4 [ossia, quelli formulati dal Parlamento, n. d.r.], riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata». In sostanza, la legge esclude ogni significativo ed efficace intervento delle regioni in sede di Conferenza.

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



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

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

8.4. Pertanto, il comma 3, dell'art. 2, legge n. 86 del 2024 è incostituzionale per violazione del principio di unità della Repubblica e di leale collaborazione *ex* articoli 5, 114 e 120 della Costituzione nella parte in cui dispone che «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie», anziché «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa con la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

9. *Illegittimità costituzionale, sotto un diverso profilo e in via gradata, dell'art. 2, comma 3, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui non prevede che «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previo parere della "Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano)» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione.*

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

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

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

10.1. L'art. 2, ottavo comma, della legge n. 86 prevede che «il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

Occorre ritenere che, in ossequio alla riserva parlamentare dell'esercizio della funzione legislativa *ex* art. 70 della Costituzione, si debba riconoscere alle Camere il potere di emendare i contenuti del disegno di legge governativo (*scilicet*, si debba riconoscere alle Camere il potere di emendare i contenuti delle intese). A tale approdo si giunge in virtù dell'imperativo che impone di dare, nella misura del possibile, un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni legislative in esame e, quindi, supporre che le prerogative costituzionali del legislatore parlamentare non siano intaccate o ridotte per effetto di una legge ordinaria.

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



Tale considerazione genera due diverse lesioni costituzionali.

10.2.1. La prima consiste in ciò, che l'art. 2, ottavo comma, della legge è incostituzionale per violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione nella parte in cui non è prevista l'acquisizione di una nuova intesa con la regione interessata (che, a norma dell'art. 11, comma 2, della legge, potrebbe essere la stessa Regione Sardegna) nel caso in cui la deliberazione parlamentare emendi il disegno di legge, consente alla decisione parlamentare di definire unilateralmente le forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

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

10.3. Evidente la ridondanza del doppio vizio qui censurato sulle competenze della Regione Sardegna. In riferimento alla violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, perché, nel caso in cui sia la regione ricorrente ad attivare il percorso di differenziazione, il Parlamento potrebbe modificare unilateralmente i contenuti dell'intesa precedentemente convenuta; in riferimento al principio di leale collaborazione, perché le prerogative della Regione Sardegna sarebbero menomate dal momento che, nel caso in cui la «differenziazione» sia richiesta da una regione diversa, non è dato luogo di ricercare un'intesa sugli emendamenti parlamentari ai contenuti delle intese con la Conferenza unificata (o, in subordine, con la Commissione permanente), nella quale sono rappresentate le istanze regionali.

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

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

ii) del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione perché non è prevista una nuova intesa con Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in caso di emendamenti parlamentari sul disegno di legge governativo.

11. Illegittimità costituzionale, degli articoli 1, comma 2; art. 2, commi 1 e 2; art. 3, commi 3 e 4; art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 86 del 2024 nella parte in cui consentono di trasferire «una o più materie o ambiti di materie» e non soltanto «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornite di un adeguato titolo giustificativo» tra quelle indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione per violazione e contrasto con gli articoli 2, 3 (con il correlato principio di ragionevolezza), 5, 114, 116, primo e terzo comma, 119, sesto comma, 138 e 139 della Costituzione nonché con lo Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni e integrazioni, per intero e avuto specifico riguardo all'art. 54.

11.1. Le disposizioni indicate in epigrafe si basano su una lettura dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione che sovrainterpreta la formula «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui...», la quale invero non dispone certo che in capo alla competenza legislativa delle regioni interessate, senza che neppure sia valutata la sussistenza di un adeguato titolo giustificativo, siano trasferibili intere materie in luogo di funzioni particolari «concernenti le materie». In altre parole, è come se la legge n. 86 contemplasse la possibilità di convertire il regime delle competenze concorrenti facendole diventare per talune regioni materie di competenza regionale piena.

Infatti, altro è il trasferimento alle regioni interessate di «ulteriori forme e condizioni di autonomia», incidenti su parti di materie già di ordinaria competenza ripartita (o, addirittura, di alcune, pur qualificanti, materie di competenza statale), e ben altra cosa, invece, è consentire il trasferimento di interi comparti materiali («ambiti» competenziali, per usare il lessico della legge). Già dal punto di vista testuale la norma fa chiaramente riferimento a trasferimenti puntuali e limitati di competenze — «concernenti» le materie — sulle «forme» e le «condizioni» di autonomia; non, dunque, di intere materie o, addirittura, di «ambiti di materie», senza alcun limite se non quello della «forza politica» (o, forse sarebbe meglio dire, dell'«intesa politica» tra la regione interessata e la maggioranza politica di turno). E proprio perché si tratta di forme e condizioni di autonomia «particolari» e «concernenti» le materie indicate nell'art. 116, comma 3, della Costituzione, la norma presuppone logicamente che le richieste siano sorrette da una adeguata motivazione in grado di documentare i benefici e i costi dell'eventuale trasferimento di funzioni. Diversamente, l'interpretazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione compiuta dalle disposizioni impugnate stravolge la forma di Stato e demolisce sin dalle fondamenta il modello di regionalismo binario — regioni ordinarie -regioni speciali — caratteristico della Repubblica.

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



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

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

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

iii) articoli 2, e 3 della Costituzione perché, come si illustrerà più ampiamente *infra*, le norme in esame determinano una forte competitività tra le regioni per l'acquisizione del maggior numero di competenze e funzioni, con le relative risorse finanziarie, umane e organizzative, in disprezzo al principio solidaristico e in forme del tutto irragionevoli e ostative alla realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale ed effettiva tra i cittadini;

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

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

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

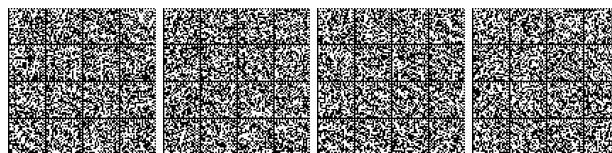
È chiara anche la ridondanza sulle attribuzioni della regione ricorrente degli ulteriori vizi di costituzionalità delle norme qui impugnate. Infatti, l'opzione «massimalista» effettuata dal legislatore, di consentire l'attribuzione alle regioni interessate, senza alcun titolo giustificativo, di «una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

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

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

11.4. L'unica soluzione costituzionalmente compatibile di attuazione del regionalismo differenziato è di consentire soltanto il puntuale e giustificato trasferimento di «ulteriori forme e condizioni di autonomia» tra quelle indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ma non di intere «materie» o, ancor meno di «ambiti di materie» senza alcuna necessità di valutare la sussistenza di un titolo giustificativo.

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



12. *Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 7 e 9, legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 23, 77, primo comma e 76 della Costituzione, 117, secondo comma, lettera m), art. 74, 87, quinto comma, art. 75, art. 127 della Costituzione e del principio di leale collaborazione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.*

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

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

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

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

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

che sia istituita una Cabina di regia con i Ministeri competenti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di operare una ricognizione delle norme e funzioni statali nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, della spesa storica statale nelle materie suddette, delle materie oggetto di LEP, avvalendosi delle «ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*» (commi 792 e 793);

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

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

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

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

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

In altre parole, nei commi da 791 a 801-bis si disciplina il complesso procedimento che mette capo all'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri quale fonte abilitata dal legislatore alla determinazione dei LEP e, pertanto, non possono certo fungere da principi e criteri direttivi finalizzati a orientare l'attività legislativa delegata.

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



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

Ciò è del resto confermato indirettamente da altre disposizioni, per così dire, «collaterali».

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

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

In terzo luogo, va evidenziato che il comma nono del medesimo art. 3 prevede che «nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197», con ciò ribadendo la perdurante vigenza della disciplina della legge n. 197 del 2022 in ordine alla determinazione dei LEP: disciplina che non soltanto troverebbe applicazione in assenza di decreti delegati (con ciò ulteriormente confermando che tale disciplina è formata da disposizioni di immediata applicazione, per ciò stesso inadatte a fungere da principi e criteri direttivi), ma che, a ben vedere, avrebbe applicazione comunque, anche in caso di adozione degli atti governativi con valore di legge.

Occorre chiedersi, allora, a che serva la produzione dei decreti delegati, e cioè quale sia la loro vera funzione e oggetto nel quadro della delega in esame, posto che l'oggetto autentico dei decreti legislativi non è la definizione dei LEP, poiché questi — come si è detto — non saranno oggetto di determinazione da parte della normazione contenuta nei decreti delegati, dovendo infatti essere determinati (e aggiornati: art. 3, settimo comma) da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri? Ne discende che il vero oggetto della delega legislativa è quanto si evince dal comma quarto dell'art. 3, laddove si dispone che i decreti delegati dovranno soltanto normare «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»: monitoraggio che, sulla base dei criteri indicati dai decreti delegati, sarà poi svolto da un'apposita Commissione paritetica.

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

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

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

La legge, inoltre, prevede (art. 3, comma 2) che «i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» e non previa intesa. È da notare che già l'art. 1, comma 796, della legge n. 197 del 2022 prevede l'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata, sicché non si capiscono le ragioni per le quali qui sia previsto un semplice parere, pur trattandosi di materia del massimo interesse per le regioni, che dovrebbero esprimersi nella sede e nella forma proprie dell'intesa raggiunta in sede di conferenza.

Infatti, proprio in tema di delega legislativa, codesta Ecc.ma Corte ha stabilito (sentenza n. 251 del 2016) la necessità di fare ricorso all'intesa con la Conferenza unificata quando si tratta di materie — come sicuramente è quella della determinazione dei LEP — «a fronte di un quadro normativo complesso e diversificato, composto da numerose disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale». Evidente, pertanto, la lesione delle prerogative della regione ricorrente, perché questa, in carenza di criteri e principi direttivi per esercitare la delega legislativa finalizzata alla concreta determinazione dei LEP, non può intervenire in sede di Conferenza permanente (o Conferenza unificata) al fine di trovare la necessaria intesa imposta dal rispetto del principio di leale collaborazione.

12.3.2. Il secondo, strettamente connesso al precedente, è la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, laddove stabilisce che spetta alla legge statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», nonché del principio di legalità *ex* art. 23 della Costituzione. Difatti, poiché è la normazione contenuta in decreto del Presidente del



Consiglio dei ministri a dover determinare e aggiornare (cioè, a rideterminare) in concreto i LEP e non quella contenuta nei decreti delegati, il cui oggetto vero risulta essere un altro, e poiché nella legge n. 197 del 2022 e nella legge n. 86 del 2024 non è prevista nessuna norma legislativa sostanziale diretta a orientare nel contenuto i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di determinazione dei LEP, ne deriva la violazione della riserva di legge posta dal suddetto art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

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

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

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

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

Pertanto, vale quanto segue:

i) il controllo del Capo dello Stato in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione dei decreti legislativi *ex* articoli 74 e 87, quinto comma, della Costituzione, costituisce una fondamentale garanzia di legalità costituzionale a tutela anche dell'autonomia della regione ricorrente. Si pensi, a tacer degli altri profili formali e sostanziali che pure possono esser fatti valere in sede di rinvio o di mancata emanazione, all'attenta verifica in ordine all'adeguatezza della copertura finanziaria dei contenuti dell'atto che il Presidente della Repubblica esercita, profilo a dir poco decisivo in materia di determinazione dei «livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare, senza divari territoriali, a tutti.

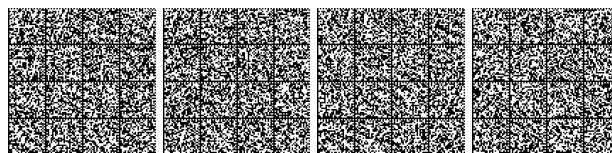
Il Capo dello Stato agisce sempre quale garante dell'Unità della Repubblica e, quindi, anche a tutela delle prerogative e degli interessi costituzionalmente assegnati alle regioni. Aver sottratto l'atto di concreta determinazione dei LEP al sindacato del Presidente della Repubblica priva la regione ricorrente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

ii) la violazione dell'art. 127, secondo comma, della Costituzione è, altresì, evidente, perché la violazione della riserva di legge *ex* art. 117 della Costituzione impedisce alla Regione Sardegna di impugnare dinanzi a codesta Ecc.ma Corte costituzionale il provvedimento con il quale vengono, in concreto, determinati i LEP qualora lesivi degli interessi e delle prerogative regionali.

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

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

iii) l'uso del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in luogo di un atto con forza di legge, per la concreta determinazione dei LEP, non consente neppure alla regione ricorrente di attivare, per quanto di propria competenza, il procedimento referendario a norma dell'art. 75 della Costituzione, così facendo venir meno un'ulteriore ed essenziale istanza democratica di garanzia delle proprie attribuzioni costituzionali;



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

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

In tutti i casi sopra richiamati, quindi, il vizio di costituzionalità ridonda in lesione delle competenze regionali. Poiché l'assenza dei principi e criteri direttivi vizia il procedimento di formazione dei decreti delegati diretti a definire le «procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP» e aggira la riserva di legge imposta dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, ne risulta conseguentemente viziata tale disciplina e, quale corollario, pure le attività di monitoraggio aventi a oggetto l'erogazione dei LEP da parte delle amministrazioni regionali e locali e la disposizione transitoria inserita al comma nono del medesimo art. 3.

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

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

violazione della riserva di legge statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e del principio di legalità *ex* art. 23 della Costituzione per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»;

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

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

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

12.6. Sotto gli identici vizi di legittimità costituzionale cadono:

i) l'art. 3, settimo comma, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui, violando la riserva di legge, affida al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'aggiornamento dei LEP;

l'art. 3, nono comma, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui consente che «nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

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

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

Ciò premesso, appare evidentemente incompatibile con il dettato statutario l'art. 5, comma primo, della legge n. 86 del 2024, poiché dispone che «l'intesa di cui all'art. 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rap-



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

È una disciplina che diverge praticamente in tutto dall'art. 56 St. Sardegna (dalla scansione procedimentale alla previsione dell'organo competente e all'atto, come si dirà), ma che, in forza dell'art. 11, comma secondo, dovrebbe trovare applicazione anche nei confronti delle regioni speciali, e quindi anche nei confronti della Sardegna. E dal tenore letterale della sua formulazione si evince che debba valere per ogni funzione e risorsa da trasferire nelle materie indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e cioè nelle «materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e (nelle) materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)», a prescindere dalla circostanza che coincidano in tutto o in parte con le materie che lo Statuto sardo assegna alla competenza legislativa e amministrativa della Sardegna.

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

Infatti, la regione ricorrente gode:

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

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

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

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

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

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

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

Come si vede, le sovrapposizioni tra l'elenco delle materie statutarie e l'elenco delle materie in relazione alle quali, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, possono attribuirsi «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sono numerose. Ma in base al dettato statuario sardo, il trasferimento delle funzioni e delle risorse strumentali, finanziarie e umane vertenti su materie statutarie non può che avvenire secondo le modalità e le forme previste dall'art. 56 dello Statuto sardo, cioè mediante il coinvolgimento della Commissione paritetica prevista nello Statuto e l'impiego del decreto legislativo in luogo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Di ciò, però, come si è detto, non tiene affatto conto l'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024, laddove dispone che i «beni e (le) risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari» sono «determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» anziché con il decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale; e laddove prevede che «l'intesa di cui all'art. 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», non assegnando perciò alcun ruolo all'organo previsto dall'art. 56 dello Statuto, essendo l'intesa siglata da organi diversi che non dai rappresentanti della regione e del Governo in Commissione paritetica.



13.3. A tutto ciò non varrebbe obiettare che l'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 prevede l'istituzione nella regione differenziata di una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, con il compito di monitorare «l'effettiva garanzia (...) dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione» (art. 3, comma 4). Infatti, per i criteri di composizione e le funzioni assegnate, quella di sopra descritta non è la medesima Commissione paritetica Stato-regione prevista dall'art. 56 dello Statuto sardo. Basti considerare che, mentre della prima fanno parte anche rappresentanti del sistema delle autonomie locali, oltre a un rappresentante del Ministro per gli affari regionali, un rappresentante del MEF, un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, la seconda, invece, è composta da quattro membri, due nominati dal Governo e due dalla regione. Inoltre, mentre l'attività della prima non va oltre il compito di monitoraggio, la seconda, invece, deve predisporre lo schema di decreto legislativo che dovrà essere adottato dal Governo ed emanato dal Capo dello Stato.

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

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

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

Per effetto di quanto sopra illustrato, allora, le prerogative e attribuzioni assegnate dalla Costituzione e dallo Statuto speciale alla Regione Sardegna risultano fortemente compromesse con conseguente interesse immediato, attuale e diretto dell'Amministrazione a vedere caducate le qui censurate disposizioni della legge n. 86 a tutela della collettività che rappresenta.

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

13.6. In conclusione:

L'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale, per violazione dell'art. 56 dello Statuto sardo, nella parte in cui, con riguardo alle materie assegnate dallo Statuto alla competenza legislativa e amministrativa della Regione Sardegna, prevede: che «i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» siano individuati mediante «l'intesa di cui all'art. 2» anziché nella sede della Commissione paritetica Stato-regione ex art. 56 dello Statuto sardo; e che siano «determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» anziché con decreto legislativo;

L'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 è altresì incostituzionale, per violazione dell'art. 56 dello Statuto sardo, nella parte in cui, con riguardo alle materie non assegnate dallo Statuto alla competenza legislativa e amministrativa della Regione Sardegna, prevede: che «i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» siano individuati mediante «l'intesa di cui all'art. 2» anziché nella sede della Commissione paritetica Stato-regione ex art. 56 dello Statuto sardo; e che siano «determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» anziché con decreto legislativo.



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

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

A esso deve affiancarsi l'art. 5, comma 1, che definisce la composizione della suddetta Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, prevedendo che ne facciano parte «per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)».

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

14.2. Ciò è ulteriormente confermato dall'art. 8, comma 1, il quale assegna alla suddetta Commissione paritetica la valutazione annuale degli «oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», fornendo alla Conferenza unificata soltanto un'informativa sugli esiti di tale valutazione.

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

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

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

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

15.1. L'art. 4 distingue fra «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», meglio specificate all'art. 3, e altre materie non appartenenti a questo novero. In quest'ultimo caso, disciplinato dal secondo comma, «il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

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

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

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



L'art. 116, terzo comma, però, nulla dice sull'asserita distinzione tra cataloghi di materie, ma sottopone qualsiasi ulteriore forma e condizione particolare di autonomia ad un *iter* ivi definito che culmina nell'approvazione di una legge del Parlamento a maggioranza assoluta.

Quanto appena osservato trova conforto nella configurazione che codesta Ecc.ma Corte ha dato del concetto di LEP già all'indomani della riforma del Titolo V, quale attribuzione statale in grado di incidere su tutte le materie e le competenze regionali: «quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (Corte costituzionale, sentenza n. 202 del 2002).

La legge qui censurata, invece, si basa sull'erroneo e incostituzionale assunto secondo il quale i LEP riguarderebbero soltanto i diritti per il cui godimento è necessario un impegno finanziario diretto, ma tale prospettiva si pone in contrasto con quanto disposto sia dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*) che dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

15.5. Senza recesso da quanto sopra, non va nemmeno taciuta l'irragionevolezza del criterio di individuazione in via residuale di queste materie. Dal momento che non è possibile separare *in vitro* i due cataloghi di materie, è ragionevole ipotizzare l'esistenza di non poche zone grigie dove l'afferenza, o meno, ai LEP rimane sostanzialmente rimessa alla valutazione arbitraria del legislatore. La determinazione, *a contrario*, nelle intese, non solo si dimostra irragionevole — e, quindi, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione: basti pensare all'esclusione, dalla previa determinazione dei LEP di materie come le professioni, la previdenza complementare e integrativa o l'organizzazione della giustizia di pace, direttamente e immediatamente afferenti al godimento di fondamentali diritti civili e sociali — ma espone al rischio che almeno una frazione dei LEP non sia garantita in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, così violando altresì il disposto dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*).

15.6. La mancata determinazione e, soprattutto, l'assenza di alcun finanziamento dei LEP relativi a tutte le materie oggetto di possibile trasferimento alle regioni richiedenti confliggono altresì: *a*) con il principio solidaristico (art. 2 della Costituzione) che deve ispirare lo sviluppo delle autonomie regionali nella prospettiva dell'unità della Repubblica (art. 5 della Costituzione); *b*) con gli articoli 81, terzo comma, della Costituzione (per mancanza di copertura finanziaria) e 119, commi 3, 4, 5 e 6 della Costituzione, perché sono incompatibili con l'obbligo costituzionale di istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione (e, comunque, limitativo delle risorse da destinarvi), per le regioni con minore capacità fiscale (come la Sardegna), non consentono di dotare le regioni di risorse adeguate per finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite, ostacolano lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale tra i territori, accrescono gli squilibri economici e sociali, ostacolano l'effettivo esercizio dei diritti della persona e, infine, non tengono conto della condizione di insularità della Sardegna; *c*) con il principio espresso dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione in ordine alla priorità dell'effettivo godimento dei LEP rispetto all'autonomia.

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

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

1, comma 2, nella parte in cui stabilisce che «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, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'art. 1, comma 793, lettera *d*), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione»;

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

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

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



- 3) «commercio con l'estero» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);
- 4) «professioni» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);
- 5) «protezione civile» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);
- 6) «previdenza complementare e integrativa» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);
- 7) «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);
- 8) «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere generale» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);
- 9) «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione).

15.8. Anche in tal caso i vizi di legittimità costituzionale qui dedotti, alterando l'attuale assetto di finanziamento e rendendo impossibile il rispetto dell'art. 119, commi 3, 4, 5 e 6 della Costituzione e degli altri parametri costituzionali sopra evocati, ridondano sulle competenze della Regione Sardegna, in modo del tutto sovrapponibile a quanto enunciato *supra* in merito agli articoli 5 e 9 della legge n. 86 del 2024. Esiste, quindi, un interesse immediato e diretto dell'Amministrazione a domandare la declaratoria di illegittimità delle disposizioni impugnate atteso che risultano, anche in ragione dei sopra esposti profili, nuovamente compromesse e menomate le proprie attribuzioni così come formalmente riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.

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

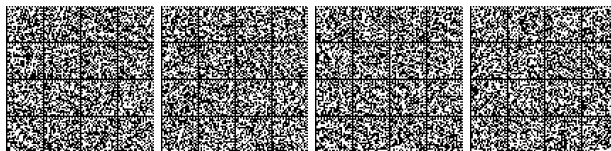
16.1. L'art. 4, secondo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, prevede che «il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

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

16.2. Sennonché, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, cioè con l'esigenza di garanzia dei «livelli essenziali», e con l'art. 81 della Costituzione, cioè con il principio dell'equilibrio di bilancio, fotografare, e «ingessare», la ripartizione attuale degli stanziamenti in bilancio nelle materie (asseritamente) non LEP, senza aver prima verificato se essa sia compatibile, in funzione degli equilibri generali di bilancio, con il finanziamento dei LEP (a qualsiasi livello di Governo gestiti), che ben potrebbe richiedere, in condizioni di complessiva invarianza finanziaria, una riduzione dei finanziamenti destinati a voci di spesa ritenute non prioritarie.

16.3. Può obiettarsi che, ai sensi del precedente primo comma dell'art. 4, «qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'art. 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Vale a dire, se la determinazione dei LEP esige risorse ulteriori rispetto a quelle disponibili, si procede al trasferimento delle relative funzioni solo dopo che il legislatore avrà disposto la costituzione della provvista finanziaria necessaria.

Sennonché, la medesima disposizione in oggetto aggiunge, in coda, che in ogni caso sono fatti salvi «gli obiettivi programmati di finanza pubblica» e gli «equilibri di bilancio», quali vincoli idonei a condizionare la determinazione dei LEP, potenzialmente esigendo che la quantificazione delle risorse finanziarie sia disposta «al ribasso» rispetto a quanto sarebbe stato necessario ai fini della piena garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Se in aggiunta si osserva che la quantificazione delle funzioni non LEP in base alla spesa storica rimane, al contrario, potenzialmente intangibile,



in quanto recepita nelle intese bilaterali e perciò modificabile solo mediante una nuova intesa (e quindi mediante una nuova legge rinforzata *ex art. 116*, comma terzo, della Costituzione), riceve ulteriore conferma la tesi secondo cui, alla fine, la conservazione della spesa storica nelle materie non LEP beneficia di una corsia preferenziale rispetto alla doverosa determinazione dei LEP e dei relativi oneri finanziari.

Pertanto, merita osservare che la legge n. 86 del 2024 non dispone nessun meccanismo di adeguamento e correzione della spesa storica, dimodoché, nel rispetto degli equilibri di bilancio, sia riducibile compatibilmente con le esigenze di finanziamento dei LEP. Al contrario, l'art. 8, comma 2, prevede un'attività di monitoraggio «dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni», e, di conseguenza, contempla l'eventualità che siano apportate «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese». Ma tali «fabbisogni di spesa» non si riferiscono solamente ai LEP, bensì a qualsiasi funzione trasferita, anche a quelle nelle materie non LEP. Sicché, l'aliquota di compartecipazione può essere ritoccata al fine di riallineare con la spesa storica le risorse da mettere a disposizione della regione.

16.4. Nulla si prevede, invece, qualora, per effetto di una riorganizzazione più efficiente delle condizioni di svolgimento delle funzioni trasferite, dovesse registrarsi una riduzione del fabbisogno di spesa, con un conseguente avanzo di risorse, che potrà pertanto essere destinato ad altri impieghi, liberamente determinabili dall'ente territoriale. In tali casi, pur essendo le quote di compartecipazione eccedenti le necessità «storiche» di finanziamento dei servizi cui sono associate, esse permangono tuttavia nella integrale disponibilità della regione differenziata (o autonomia sub-regionale cui dovesse essere allocata la funzione), anche se sovradimensionate rispetto alla doverosa corrispondenza tra funzioni e risorse, determinando con ciò un evidente *vulnus* al principio solidaristico e di perequazione territoriale.

Ovviamente, è commendevole che l'ente territoriale organizzi in modo efficiente la propria attività, conseguendo risparmi di spesa da destinare ad altri utilizzi nell'esercizio della propria autonomia finanziaria. Tuttavia, il problema posto dal caso di specie è un altro e sorge precisamente dal fatto che l'art. 4, comma 2, qui in esame non appare coerente con i principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione poiché prevede che, nelle materie non LEP, la determinazione delle quote di compartecipazione al gettito erariale riferibile al territorio sia compiuta non già avendo previamente calcolato il costo *standard* della funzione da trasferire e finanziare, bensì sulla base della sua spesa storica: la qual cosa implica la possibilità che la regione interessata possa ricevere una dotazione finanziaria ben più ampia di quanto potrebbe essere necessario per finanziare al costo *standard* la funzione trasferita.

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

16.5. Per le suddette ragioni se ne deve concludere che l'art. 4, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, è incostituzionale alla luce di almeno quattro distinti parametri costituzionali, offerti dagli articoli 81, 117, secondo comma, lettera *m*), 116, terzo comma, e 119 della Costituzione: rispettivamente, perché, «cristallizzando» la vigente distribuzione degli stanziamenti di bilancio nelle materie non riferibili ai LEP, impedisce la corretta determinazione dei costi e fabbisogni *standard* delle funzioni relative alla garanzia dei LEP così violando l'art. 81 della Costituzione per le ragioni espresse al punto 16.2.; perché, prevedendo il trasferimento di funzioni quantificate secondo il loro costo «storico», non soddisfa la condizione che la norma costituzionale pone affinché sia legittima l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» e cioè che siano rispettati i principi stabiliti dagli articoli 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*) e 119 della Costituzione; infine, perché è direttamente violato l'art. 119 della Costituzione, del quale è data un'attuazione parziale, prevedendo le compartecipazioni al gettito quale unica forma di finanziamento delle funzioni attribuite.

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

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



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

17.1. Secondo il combinato disposto degli articoli 5, secondo comma, e 9, il procedimento di differenziazione non dovrebbe incidere né sulle regioni «non differenziande» né sulla finanza pubblica nel suo complesso.

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

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

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

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

17.6. Secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, il parametro del c.d. residuo fiscale non si pone in linea con la previsione dell'art. 119 della Costituzione. Infatti, «fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale richiamato dalla regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 della Costituzione, bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale».

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

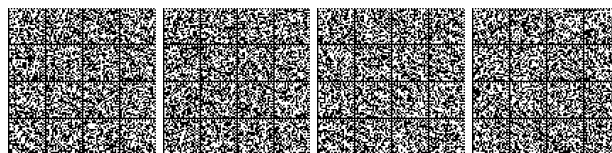
17.7. L'articolo qui censurato, peraltro, non si preoccupa di definire quali saranno i tributi erariali interessati, né tantomeno indica come saranno fronteggiati gli ulteriori ed eventuali oneri che dovessero manifestarsi dopo la stipula dell'intesa.

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

17.9. Il trasferimento di ingenti risorse e la contestuale perdita di controllo, da parte dello Stato, di significative voci di bilancio espongono all'ulteriore rischio, anche nell'immediato, che «la spesa complessiva possa risentire della maggiore frammentazione nell'offerta dei servizi pubblici e dei costi dovuti a diseconomie di scala» (Memoria della Banca d'Italia del 27 marzo 2024, in atti).

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

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



Anche in questa ipotesi, quindi, la legge non offre indicazioni precise sulle coperture e sulla sostenibilità, a breve e a lungo termine, del trasferimento delle funzioni (sia riferite alle materie LEP che a quelle non LEP). Ciò significa che la legge n. 86 del 2024, e segnatamente agli articoli 5, comma 2, e 9, mentre asserisce di poter realizzare il disegno di differenziazione a finanza invariata, sta, in realtà, ignorando tutti gli effetti onerosi che sono inevitabilmente destinati a prodursi a danno dello Stato e delle altre regioni. Gli art. 5, comma 2, e art. 9 violano, quindi, il criterio della ragionevolezza, perché assumono l'impossibile, ossia di poter assicurare al contempo:

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

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

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

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

Inoltre, risultano violati l'art. 81, comma 1, poiché le norme qui censurate non tengono conto delle diverse fasi del ciclo economico; l'art. 81, comma 3, poiché impongono maggiori oneri senza indicare i mezzi per farvi fronte; l'art. 119, comma 4, perché impediscono di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle regioni.

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

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

17.12. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il combinato disposto degli articoli 5, comma 2, e 9 della legge n. 86 del 2024 è costituzionalmente illegittimo per violazione e contrasto con gli articoli 3, 81, commi 1 e 3, e 119, comma 4, della Costituzione.

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

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

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

18.2. Pertanto, l'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale, per violazione dell'art. 56 dello Statuto sardo, nella parte in cui, nelle materie statutarie, assegna all'intesa di cui all'art. 2 anziché alla Commissione paritetica Stato-regione l'individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite.

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

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

Ne discende, evidentemente, che la differenziazione ai sensi dell'art. 116, comma 3, è riservata solo a quelle regioni il cui gettito erariale può «coprire» il costo delle funzioni aggiuntive, cioè alle regioni che beneficiano del c.d. «residuo fiscale», con esclusione quindi delle regioni che invece potrebbero finanziare le funzioni nuove soltanto



mediante trasferimenti di solidarietà a valere sulla perequazione. Di fatto e di diritto, ciò impedirebbe illegittimamente a un vasto numero di regioni (tra le quali la ricorrente) di accedere alle nuove competenze *ex art. 116*, terzo comma, della Costituzione.

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

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

19.3. Inoltre, come osservato autorevolmente nella Memoria della Banca d'Italia del 30 ottobre 2023 alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (in atti), «il trasferimento delle nuove funzioni [...] comporta la devoluzione di una quota di gettito erariale potenzialmente significativa e, contestualmente, la perdita di controllo da parte del Governo centrale di settori rilevanti della spesa pubblica». A ciò la Banca d'Italia aggiunge che «con l'andare del tempo, grazie al sistema di compartecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali, le regioni ad autonomia differenziata (RAD) che registrano una più pronunciata dinamica delle basi imponibili disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate»; e che «in assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio nazionale, mentre le (regioni differenziate) sarebbero libere di spendere l'extra-gettito, il livello di Governo centrale dovrebbe ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle regioni ad autonomia differenziata (RAD) o a inasprimenti del prelievo sui tributi erariali (che peraltro incrementerebbero ulteriormente anche il gettito disponibile per le RAD e quindi la loro capacità di spesa) al fine di preservare l'equilibrio di bilancio».

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

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

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

20. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, per violazione degli articoli 2; 3, in relazione ai principi di eguaglianza e ragionevolezza; art. 81, commi 1, e 6; art. 97, comma 1; articoli 11 e 117, comma 1 e 3, e art. 119, commi 1 e 6 della Costituzione, nonché dell'art. 5, della legge costituzionale n. 1 del 2012, e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli articoli 9 ss., quale fonti costituzionalmente interposte nella parte in cui dispongono che «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea», anziché «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta fermo anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

20.1. L'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, dispone che «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la 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».



Pertanto, secondo la lettera della legge qui impugnata, le regioni che hanno ottenuto «ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia» ex art. 116, terzo comma, della Costituzione non sono tenute a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. La legge prevede solo la possibilità («...resta ferma la possibilità di prevedere...») che anche quelle siano chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, ma non l'obbligo. La legge, peraltro, non specifica in quale momento e con quale atto dovrebbe essere prevista tale possibilità, se nelle intese — ma la disposizione in esame fa riferimento alle «regioni che hanno [già?, n.d.r.] sottoscritto le intese...» — o in altra sede (ma quale?).

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

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

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

20.3. Le norme della Costituzione frontalmente violate sono molteplici:

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

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

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

20.3.4. l'art. 81, comma 6, della Costituzione, perché sarebbe consentito alle regioni differenziate di non dover applicare le «norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni [...] stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera [legge n. 243 del 2012, n.d.r.], nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale [art. 5, legge costituzionale n. 1 del 2012, n.d.r.]», così come la Costituzione impone a tutti gli enti.

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

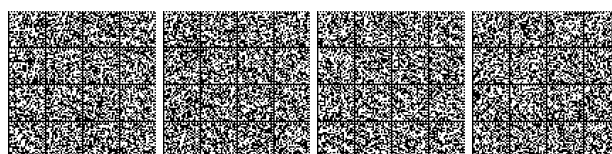
20.3.5. l'art. 97, comma 1, della Costituzione, perché le amministrazioni delle regioni differenziate non sarebbero tenute ad assicurare «...l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» come la Costituzione impone;

20.3.6. gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, perché le «regioni differenziate» verrebbero sottratte al rispetto dei vincoli europei in tema di bilancio. Infatti, l'art. 9, comma 4, della legge n. 86, qui censurato, prevede sempre come meramente eventuale il concorso agli obiettivi di finanza pubblica «...tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea»;

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

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

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



20.5. Per concludere sul punto, il concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica non può essere una mera facoltà da riconoscere a questa o a quella regione sulla base di discrezionali e insondabili scelte politiche. Si tratta di un obbligo gravante su tutti gli enti dei quali si compone la Repubblica *ex art.* 114 della Costituzione, il cui assolvimento non prevede alcuna alternativa costituzionalmente conforme. L'unica soluzione compatibile con i principi costituzionali appare davvero a rime obbligate: l'art. 9, comma 2, della legge n. 86 del 2024 è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, dell'art. 81, commi 1 e 6 della Costituzione, e dell'art. 5, legge costituzionale n. 1 del 2012, nonché dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 da valere quale fonte costituzionalmente interposta, dell'art. 97, comma 1, della Costituzione, degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 119, commi 1 e 6, della Costituzione nella parte in cui dispone che «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea», anziché «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta fermo anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

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

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

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

Infatti, mentre il fondo previsto dalla disposizione costituzionale è «senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (come la Sardegna), quello istituito (a partire dal 2027, peraltro) dall'art. 15, decreto legislativo n. 68 del 2011, è destinato a «garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'art. 14, comma 1». Queste ultime sono ben determinate dalla disposizione e non possono essere ricondotte alla funzione perequativa generale prevista dall'art. 119, terzo comma, della Costituzione.

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

21.2. Evidente, quindi, il vizio di legittimità costituzionale, da ravvisare nel fatto che le «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale» previste dalla legge non sono allineate al modello costituzionale, dato che, contrariamente alla previsione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, sono destinate a tutte le regioni e non a quelle con minore capacità fiscale per abitante come la Sardegna, e sono affidate ad un fondo con destinazione vincolata e non libero per consentire ad ogni regione di utilizzare le risorse in quel fondo presenti e di realizzare le proprie politiche di promozione e sviluppo del territorio per risolvere i divari territoriali dei quali sono afflitte.

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

21.4. In conclusione, l'art. 10, secondo comma, della legge n. 86 del 2024 è illegittimo per violazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione nella parte in cui dispone che «in attuazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'art. 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in 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)», anziché al fondo perequativo senza vincolo di destinazione previsto (ma ancora non realizzato) dall'art. 119, terzo comma, della Costituzione e dal decreto legislativo 5 maggio 2009, n. 42.



22. *Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2004, per violazione dell'art. 54, dello Statuto speciale per la Sardegna e dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, nonché, indirettamente, degli articoli 15; 27; 51; 56 dello Statuto speciale della Sardegna e degli articoli 2, 3, commi 1 e 2; 116, comma 3; 117, comma 2, lettera m) e comma 4; 119, comma 2; 121, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la legge n. 86 del 2024 nella sua totalità ovvero, in via subordinata, degli articoli 1; 2; 4; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2, e, in ulteriore subordine, le disposizioni legislative contenute, rispettivamente, nell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, nell'art. 4, comma 2 e nell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86 del 2024 e in questa sede impugnate, debbano trovare applicazione anche nei confronti della Regione autonoma della Sardegna in violazione delle prerogative statutarie e costituzionali.*

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

Come già anticipato nella premessa ai motivi del presente ricorso (punto α), nonostante il titolo della legge («Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione») e nonostante quanto espresso all'art. 1 («La presente legge [...] definisce i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione...»), l'art. 11, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, stabilisce che «ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

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

Tale lettura è confermata dall'*iter* dei lavori parlamentari della legge n. 86/2024. Difatti, fin da subito l'intento del legislatore, come emerge dalla relazione al d.d.l. A.S. n. 615 è stato nel senso di consentire che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, anche le suddette regioni a statuto speciale e province autonome possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (pag. 9 della relazione al d.d.l. A.S. n. 615, allegato n. 6) e, dunque, secondo le procedure stabilite dalla legge impugnata. Tanto è vero che, per meglio esplicitare tale finalità, la formulazione originaria di tale disposizione, secondo cui «Nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, si applica l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (art. 10, comma 2, del d.d.l. A.S. n. 615, allegato n. 6), è stata sostituita, nel corso dell'esame parlamentare, da quella, ancor più chiara, definitivamente confluita nel censurato art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024.

Neppure si potrebbe sostenere, per assurdo, che il richiamo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, contenuto nell'*incipit* dell'art. 11, comma 2, della legge debba essere inteso nel senso che le disposizioni di tale legge trovino applicazione alle regioni speciali limitatamente alle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle attribuite dagli Statuti. Infatti, si consideri come ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Questo significa che la clausola di maggior favore non può operare con riguardo ad atti che non siano la «presente legge costituzionale» cui fa riferimento lo stesso art. 10, ossia la legge costituzionale n. 3 del 2001. La sua operatività è limitata al confronto tra norme costituzionali e norme degli Statuti speciali, per stabilire quali di esse debbano osservarsi in alternativa, e non dispiega alcun effetto con riguardo a norme di rango legislativo ordinario, le quali peraltro mal si prestano a essere puntualmente classificate secondo che siano di maggior o minore favore per l'autonomia.

22.3. Appurato che l'art. 11, comma 2, estende alle regioni speciali tutte le disposizioni della legge n. 86, ne segue logicamente che tale disposizione — come precisa per una questione analoga Corte costituzionale sentenza n. 39/2014 — risulta radicalmente illegittima nella parte in cui stabilisce l'applicabilità alla regione speciale ricorrente — nel caso in cui intendesse avviare l'*iter* per il raggiungimento di un'intesa ex art. 116, comma 3, della Costituzione — sia della legge n. 86 del 2024 nella sua interezza, ovvero, in via subordinata, degli articoli 1, 2, 4, 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo (tale censura è formulata nel motivo 1), sia, in ulteriore subordine, delle disposizioni contenute nell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, nell'art. 4, comma 2 e nell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86 del 2024 e che sono a loro volta incostituzionali per le ragioni esposte negli specifici motivi più sopra dedotti (motivi 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19).



Poiché, come ha chiarito codesta Ecc.ma Corte costituzionale, alle fonti della specialità «una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni» (sent. n. 198 del 2012), risultano direttamente violati l'art. 54 dello Statuto sardo, perché consente — con la sola eccezione dell'art. 8 dello Statuto speciale — deroghe o modifiche delle norme statutarie solamente attraverso il procedimento di revisione costituzionale e l'art. 116, comma 1, della Costituzione, che, a tutela della maggiore autonomia delle regioni speciali, riconosce la particolare posizione dello Statuto speciale nel sistema delle fonti. Oltre ai parametri anzidetti, sono indirettamente violati ancora una volta, e per le ragioni già mostrate, gli articoli 15, 27, 51, 56 dello Statuto speciale della Sardegna e gli articoli 2, 3, commi 1 e 2, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera *m*), e comma 4, 119, comma 2, 121, comma 2, della Costituzione, nella misura in cui l'art. 11, comma 2, qui in esame, estende sia la legge n. 86/2024 nella sua totalità, ovvero, in via subordinata, gli articoli 1, 2, 4, gli articoli 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo (tale censura è formulata nel motivo 1) sia, in ulteriore subordine, le disposizioni dell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, dell'art. 4, comma 2 e dell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86/2024, alla regione ricorrente, così da ledere le sue attribuzioni costituzionali e statutarie rilevate nei motivi 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19.

22.4. In conclusione, l'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale, per violazione dell'art. 54, dello Statuto speciale per la Sardegna e dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, nonché, indirettamente, degli articoli 15, 27, 51, 56 dello Statuto speciale della Sardegna e degli articoli 2, 3, commi 1 e 2, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera *m*) e comma 4, 119, comma 2, 121, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la legge n. 86 del 2024 nella sua totalità ovvero, in via subordinata, gli articoli 1, 2, 4, e gli articoli 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo e, in ulteriore subordine, le disposizioni legislative contenute, rispettivamente, nell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, nell'art. 4, comma 2 e nell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86/2024 e in questa sede impugnate, debbano trovare applicazione anche nei confronti della Regione autonoma della Sardegna in violazione delle prerogative statutarie e costituzionali. Per quanto riguarda i termini della violazione dei parametri invocati si rinvia, in ossequio al principio di sinteticità degli atti, a quanto specificamente dedotto nei motivi 1, 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19.

P. Q. M.

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

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

*in ulteriore subordine, gli articoli 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6, 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, 9; 4, commi 1, 2; 5, commi 1, 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2; il combinato disposto degli articoli 5, comma 2, e 9 per violazione degli articoli 2; 3, commi 1 e 2; 5; 11; 23; 74; 75; 76; 77, comma 1; 81, commi 1, 3, 6; 87, comma 5; 97, comma 1; 114; 116, commi 1, 3; 117, commi 1, 2, lettera *m*) e 4; 119, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6; 120, comma 2; 121, comma 2; 127; 138; 139 della Costituzione, nonché dei principi di solidarietà (ex art. 2 della Costituzione), di ragionevolezza (ex art. 3 della Costituzione) e di leale collaborazione (ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione); per violazione dell'art. 5, della legge costituzionale n. 1 del 2012, e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli articoli 9 ss. quale fonti costituzionalmente interposte; per violazione degli articoli 1, 15, 27, 51, 54, 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale per la Sardegna).*

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

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

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

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

Memoria della Banca d'Italia alla 1ª Commissione affari costituzionali del Senato 19 giugno 2023;

nota di lettura dell'Ufficio parlamentare di bilancio AS 615, maggio 2023, n. 52;



*Audizione Svimez dinanzi alla 1° Commissione affari costituzionali del Senato 25 maggio 2023;
nota Presidente G.R. Veneto 1° luglio 2024, n. 316637;
disegno di legge AS 615 del 23 marzo 2023.*

Cagliari-Roma, 23 agosto 2024

*Prof. Avv. Chessa - Prof. Avv. Deffenu - Prof. Avv. Saitta
gli Avv.ti Pani - Parisi*

24C00195

N. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 agosto 2024
(della Regione Campania)*

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 ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Trasferimento delle funzioni.

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 - Richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione - Attribuzione di 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 - Individuazione delle materie o degli ambiti di materie in cui i LEP sono determinati.

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 – Trasferimento delle funzioni alle Regioni richiedenti.

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 dall’art. 119, quarto comma, della Costituzione – Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri - Previsione che la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie 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.

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 Stato-Regione-Autonomie 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 - Previsione che è fatto salvo l’esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell’art. 120 della Costituzione.



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’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 – Delega al Governo per l’individuazione dei 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 LEP – Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

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 – Aggiornamento dei LEP, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che il disegno di legge al quale è allegata l’intesa è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione.

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.

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 – Delega al Governo per la determinazione dei LEP – Procedimento per l’adozione dei decreti legislativi e per l’aggiornamento dei LEP – 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 – 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 quanto previsto dalla medesima legge.

- 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 e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8; 3; 4; 5, comma 2; 8, comma 2; 9, commi 1, 2 e 4; 10; 11, commi 1 e 3.

Ricorso *ex art. 127* della Costituzione nell’interesse della Regione Campania (codice fiscale n. 80011990639), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, on. Vincenzo De Luca, rappresentata e difesa, giusta procura speciale alle liti allegata al presente atto e in forza della delibera della Giunta regionale della Regione Campania n. 403 del 25 luglio 2024, dagli avvocati Almerina Bove (c.f.: BVOLRN70C46I262Z, pec almerinabove@pec.regione.campania.it) dell’Avvocatura regionale e prof. Francesco Marone (c.f. MRNFNC75A07F839O, pec francesco.marone@legalmail.it) con i quali elettivamente domicilia presso gli anzidetti indirizzi di posta elettronica certificata, nonché, per quanto possa occorrere, presso la sede della Regione Campania in Roma, alla via Poli n. 29;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*;

Per la dichiarazione d’illegittimità costituzionale dell’intera legge 26 giugno 2024, n. 86 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 28 giugno 2024, n. 150) per violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 23, 70, 72, 76, 81, 97, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 138 e 139 della Costituzione; nonché, comunque, in particolare, per la dichiarazione d’illegittimità costituzionale, degli articoli: 1, commi 1 e 2; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8; 3; 4; 5, comma 2; 8, comma 2; 9, commi 1, 2 e 4; 10; 11, commi 1 e 3.

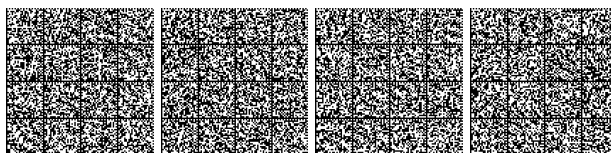


INDICE

FATTO

MOTIVI

- I. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, per violazione dell'art. 116, comma 3, anche in relazione al primo comma, nonché degli articoli 3, 5, 97, 118, 119, 120, 138 e 139 della costituzione.
- II. [Segue]. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86, nonché, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, per violazione degli articoli 117, comma 3 e 138 della Costituzione.
- III. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, comma 2, 2, comma 1, 3, 4, comma 2, della legge 24 giugno 2024, n. 86 sotto il profilo della ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione, nonché per violazione degli articoli 116, comma 3, della Costituzione e 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione.
- IV. [Segue]. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, comma 1, 3, 4, commi 1 e 2, 9, comma 2, della legge 24 giugno 2024 della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 2, 3, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 5, 81, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera *m*), 119 e 120 della costituzione.
- V. [segue] Illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, e 9, commi 1 e 2, della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 3, 5, 81, 116, comma 3, 117 e 119 della Costituzione.
- VI. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, 9, comma 4, e 11, comma 3, per violazione degli articoli 1, 3, 81, 116, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione.
- VII. Segue. Illegittimità dell'art. 10 della legge 26 giugno 2024, n. 86 per contrasto con gli articoli 3, 116, comma 3 e 119 della costituzione.
- VIII. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 76, 116, comma 3, e 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione.
- IX. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 7 e 9, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera *m*), 116, comma 3, della Costituzione e del principio di legalità *ex* articoli 3, 23, 97 e 113 della Costituzione.
- X. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 2 e 4, 3, comma 7, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e degli obblighi comunitari di cui 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.
- XI. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 3, 5 e 8, della legge 26 giugno 2025, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5, 97, 81, 114, 116, comma 3, e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5 e degli articoli 70 e 72 della Costituzione.
- XII. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, nonché degli articoli 5 e 120, della Costituzione.
- XIII. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, e 121, comma 2, della Costituzione.
- XIV. Illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3, commi 2 e 7, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5 e 120, 81, 97, 114 della Costituzione.
- XV. Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 3, della Costituzione.



P.Q.M.

FATTO

1. Con il presente ricorso si impugna la legge 26 giugno 2024, n. 86, recante le «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 28 giugno 2024.

La legge è stata approvata in dichiarata attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, che prevede la possibilità che vengano attribuite alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie; e, più precisamente, nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e nelle materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione, sulla base di:

- (i) iniziativa della Regione interessata, la quale prima deve sentire gli enti locali;
- (ii) intesa tra Stato e Regione;
- (iii) legge adottata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere, sulla base della sopracitata intesa.

2. L'art. 1 della legge n. 86/2024 definisce le finalità della legge, affermando che: «[l']attribuzione di funzioni relative alle 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».

3. L'art. 2 della legge n. 86/2024 disciplina il procedimento di approvazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, alla quale spetta, nell'ambito della propria autonomia statutaria, l'iniziativa volta a richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sentiti gli enti locali.

Si prevede che la richiesta venga trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale avvia il negoziato, dopo l'acquisizione della valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle risorse necessarie da assegnare ai sensi dell'art. 14 della legge n. 42/2009. Decorso sessanta giorni dalla richiesta di valutazione, il negoziato viene comunque avviato.

Per quanto concerne materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni (i c.d. «LEP»), il negoziato è svolto per ciascuna singola materia, tenuto conto «del quadro finanziario della Regione».

Seguono, poi, alcune disposizioni strettamente procedurali. Più nel dettaglio:

lo schema di intesa preliminare viene approvato dal Consiglio dei ministri, il quale poi (i) trasmette lo stesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere, da rendersi entro sessanta giorni e (ii) una volta ottenuto il parere - ovvero comunque decorso il termine - trasmette immediatamente alle Camere il predetto schema di intesa per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, i quali si esprimono con atti di indirizzo, «udito il Presidente della Giunta regionale interessata»;

sulla base dei due atti e, in ogni caso, decorsi novanta giorni,

il Presidente del Consiglio dei ministri (ovvero il Ministro per gli affari regionali e le autonomie) predispone lo schema di intesa definitivo «al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario». Qualora il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo, riferisce alle Camere con apposita relazione. 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, assicurando la consultazione degli enti locali. Entro quarantacinque giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitivo, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è deliberato dal Consiglio dei ministri;

acquisito 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. Alla seduta partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata, il quale, unitamente al Presidente del Consiglio dei ministri, sottoscrive l'intesa. Il disegno di legge - con allegata l'intesa - è immediatamente trasmesso alle Camere per la loro deliberazione.



4. L'art. 3 delega il Governo ai fini dell'individuazione dei LEP, tramite un mero rinvio per *relationem* ai «principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-*bis* della legge 29 dicembre 2022, n. 197», principi e criteri direttivi che, tuttavia, quelle disposizioni non contengono.

Si prevede, poi, che «nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati 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».

I medesimi LEP possono essere aggiornati periodicamente, «in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili [...], con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]».

Come regime transitorio, ai commi 9 e ss., si prevede che «[n]elle 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. [...]».

5. Ai sensi del successivo art. 4, il trasferimento delle funzioni con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, avviene «secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio».

Qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è previsto che possa procedersi al trasferimento delle funzioni soltanto dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie.

Per le funzioni relative a materie o ambiti di materie diverse da quelle riferibili ai LEP, «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».

6. Segue l'art. 5, recante i Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento.

Per quanto di interesse, la norma prevede che:

(i) è l'intesa che detta 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»;

(ii) «[l]'intesa di cui all'art. 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, 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».

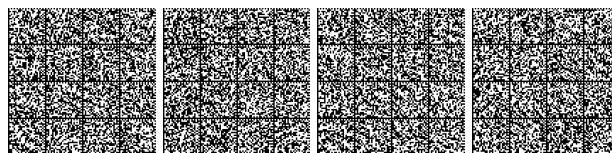
7. La legge impugnata detta, inoltre, alcune disposizioni in materia di monitoraggio (art. 8), tra cui spicca la previsione secondo la quale «[l]a Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni», specificando che qualora si evidenzia uno scostamento, in ragione di una variazione dei fabbisogni o anche alla luce dell'andamento del gettito, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili» (comma 2).

8. All'art. 9 sono disciplinate le Clausole finanziarie.

Più precisamente, il comma 1 reca la «clausola di invarianza finanziaria» con riferimento all'attuazione della legge e di ciascuna intesa da essa derivante.

Il comma 2 prevede che il finanziamento dei LEP, sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard*, avvenga nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio.

Il comma 3 dispone, anche per le singole Regioni che non sono parte delle intese, ancora l'invarianza finanziaria, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione, ferma l'ambizione che le intese non vadano a «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'art. 3» e di garantire «la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante».



9. Ai sensi dell'art. 10, e sulla base di una mera petizione di principio, lo Stato si assume l'onere di promuovere l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali nei territori delle Regioni che non concludono le intese misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

10. L'art. 11, infine, prevede che:

«[g] li 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»;

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

Le disposizioni della legge 26 giugno 2024, n. 86 sono illegittime e in contrasto con le prerogative costituzionali della Regione Campania, la quale, dunque, richiede che Codesta Corte ne dichiari l'illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

Le Regioni, come ben noto, «possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali» (Corte costituzionale, 21 gennaio 2010, n. 16).

Si tratta del criterio della c.d. «ridondanza», per cui alle Regioni è consentito censurare norme che esulano dal Titolo V della Parte II della Costituzione allorquando vi sia una «chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza» (Corte costituzionale, 22 febbraio 2022, n. 40). Ebbene, l'eventuale attuazione della legge n. 86/2024, nonché delle singole disposizioni sopra segnalate, determinerebbe gravissimi danni alla Regione Campania, in termini di lesione delle attribuzioni costituzionali e, ancor prima, in termini di mutamento dell'assetto della stessa forma di Stato nella quale la Regione esplica le sue funzioni ed attribuzioni, determinando un sistema iniquo che non consentirebbe alle Regioni non differenziate di attendere alle proprie funzioni per la residualità dei mezzi finanziari previsti, alla luce dell'espressa previsione di invarianza di bilancio, che non permette allo Stato di redistribuire la ricchezza; e determinerebbe altresì gravissime ripercussioni sul tessuto sociale e sui bilanci della Regione Campania, sottraendo risorse ad oggi assegnate alla stessa. L'attuazione della legge minerebbe alle fondamenta, del tutto illegittimamente, l'unità culturale ed economica del Paese, con gravissimi danni per il territorio campano sotto il profilo sociale, culturale ed economico, aggravando il divario attualmente esistente con le Regioni più ricche, in quanto la legge altera la forma di Stato, inclinando il suo regionalismo cooperativo in competitivo senza prima allineare i soggetti territoriali, costretti a una gara economico-istituzionale tra diseguali.

Si motiverà, in ogni caso, in chiusura di ogni singolo motivo circa la ridondanza delle censure inerenti a norme non rientranti nel Titolo V della Parte II della Costituzione.

I. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, e 4, per violazione dell'art. 116, comma 3, anche in relazione al primo comma, nonché degli articoli 3, 5, 97, 118, 119, 120, 138 e 139 della Costituzione.

1. Si è già avuto modo di illustrare il contenuto delle disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo.

In estrema sintesi, l'art. 1, al comma 1, individua le finalità della legge 26 giugno 2024, n. 86, la quale si propone 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». Sempre l'art. 1, al comma 2, non limita tuttavia in alcun modo la possibile attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, prevedendo al contrario che, anche nel caso in cui vengano in gioco diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, la devoluzione può essere relativa a «materie o ambiti di materie», senza che sia necessaria alcuna motivazione connessa all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia.

Ne derivano due corollari: (i) anche nel caso di diritti civili e sociali da garantire equamente su tutto il territorio nazionale, il trasferimento può essere relativo all'intera «materia»; (ii) nel caso in cui non vengano in gioco tali diritti, e dunque non sia necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni in ossequio all'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (come la legge erroneamente assume, e si avrà modo di illustrare questo aspetto diffusamente *infra*) il trasferimento può avvenire con riferimento all'intera materia e, per di più, in blocco (con riferimento a più ambiti materiali, come vedremo *infra*).



Ciò è ampiamente confermato dal tenore letterale degli articoli 2 e 4 della medesima legge n. 86/2024.

— L'art. 2, infatti, al comma 1 si limita a precisare che «l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione», senza richiedere un minimo onere motivazionale della delibera stessa, connesso con le peculiarità della singola Regione richiedente l'autonomia.

Non solo: il negoziato «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»; sicché, là dove non vengono in gioco i LEP, il negoziato può aver ad oggetto tutte le materie complessivamente considerate.

La medesima norma, al comma 2, persiste nel non richiedere alcuna specifica motivazione, peraltro confermando implicitamente la possibilità del trasferimento di funzioni relative a un'intera materia. Si prevede, infatti, per quanto di interesse 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».

— L'art. 4 della legge n. 86/2024, poi, prevede che il trasferimento delle funzioni concernenti «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» può essere effettuato «nei limiti delle risorse disponibili nella legge di bilancio», per poi affermare, al comma 2, che «il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi [da quelli riferibili a materie in cui debbono essere garantiti i LEP, nell'erronea impostazione della legge, ndr]» può essere effettuato nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente.

Ancora una volta, nessun obbligo motivazionale o requisito legato alla specificità della singola Regione. E, soprattutto, il trasferimento può essere esteso all'intera materia, in contrasto con il testo costituzionale che fa riferimento a «forme e condizioni particolari di autonomia». Tale formulazione della disposizione di cui all'art. 116 della Costituzione inibisce il ricorso a modelli di devoluzione omnibus e automatici, mentre la legge oggetto del presente ricorso consente il trasferimento di interi blocchi di materie e di fasci chiusi di attribuzioni.

2. Le disposizioni richiamate contrastano, in primo luogo, con l'art. 116, comma 3, della Costituzione, se interpretato conformemente ai principi supremi dell'ordinamento.

Come è noto, quest'ultima disposizione – introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – prevede, dopo la conferma delle «forme e condizioni particolari di autonomia» per le Regioni a statuto speciale (comma 1), la possibilità di attribuire «ad altre Regioni», «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in una serie di materie. La perfetta sovrapposizione tra le espressioni utilizzate nel comma 1 e nel comma 3 rende evidente che – nel modello costituzionale – le condizioni che legittimano l'accesso alle «forme e condizioni particolari di autonomia» «ulteriori» (rispetto a quelle di cui al citato comma 1) debbano necessariamente ricollegarsi a peculiarità assimilabili a quelle caratteristiche essenziali che, nel quadro della Costituzione del 1948, hanno determinato l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in conseguenza della specialità di alcune Regioni.

Il dato letterale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, che fa riferimento a condizioni «particolari» di autonomia, impedisce di prevedere – come invece pretende di fare la legge oggetto del presente ricorso – l'assegnazione di funzioni in intere materie. L'aggettivo qualificatorio utilizzato dalla norma costituzionale impone, in altri termini, alle singole Regioni di limitare la richiesta alle sole materie e funzioni strettamente connesse alla propria specificità, sempre che il *petitum* sia sostenuto da prove concrete e inerenti alle peculiarità vantate, che, a loro volta, dovranno corrispondere biunivocamente alle singole materie rivendicate. Invece, la legge n. 86/2024 ha implicitamente letto – nell'art. 116, comma 3, della Costituzione – un'apertura tacita dell'ordinamento alla devoluzione onnicomprensiva, automatica e sine causa.

All'arbitraria interpretazione operata dalla legge fa, peraltro, da contraltare la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, 27 luglio 2023, n. 173), che ha chiarito in che misura la limitazione territoriale sia coesistente al concetto di autonomia differenziata in quanto è proprio quell'ambito geografico a rappresentare il terreno naturale di nascita e sviluppo della particolarità che si vuol qui far valere; ed ha altresì chiarito (Corte costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204), in sede di interpretazione dell'art. 103 della Costituzione, che l'aggettivo «particolare» va inteso in accezione di opposizione a «generale», se non addirittura in termini di eccezione, deviazione dalla regola generale, con conseguente illegittimità costituzionale di una norma che preveda un'estensione (in quel caso della giurisdizione esclusiva, in quello che ci occupa di devoluzione di competenze) estesa a interi «blocchi di materie». Così come l'art. 113 della Costituzione avrebbe richiesto la puntuale indicazione delle materie da parte del legislatore, anche l'art. 116, comma 3, della Costituzione impone che il legislatore si muova entro un perimetro sostanziale che ha come confine proprio la particolarità territoriale rispetto alla specifica materia.

Tanto appare confermato anche dal *Dossier* n. 70 del novembre 2001 predisposto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica («La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).



Nell'illustrare il testo del novellato art. 116, comma 3, della Costituzione, ivi si afferma che «[l]'articolo si occupa della questione del "livellamento" tra le preesistenti autonomie speciali ed altre autonomie. In sostanza disciplina la possibilità di conferire - a determinati limiti e condizioni - anche alle Regioni a statuto ordinario forme di autonomia "speciale" che il precedente sistema costituzionale attribuiva solo alle cinque autonomie differenziate [...] ». Viene poi commentato il testo approvato definitivamente dalla Camera in sede referente (1) e si afferma chiaramente che (i) è stato «ciroscritto l'ambito per materia nel quale le Regioni ordinarie potevano ottenere status di autonomia speciale», nonché che (ii) è stato «inserito, quale generale limite alla speciale autonomia, quello dei principi di cui al c. d. "federalismo fiscale"».

La legge costituzionale n. 3/2001, dunque, nel riformare l'art. 116 della Costituzione, ha inteso consentire alle Regioni a statuto ordinario di avvicinarsi a quelle a statuto speciale, consentendo loro di richiedere forme e condizioni particolari di autonomia là dove giustificate dalle proprie peculiarità sociali, territoriali e socio-economiche.

È quanto esplicitamente affermato nella Relazione della I Commissione Permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 19 febbraio 2001, in cui si legge che «[l]'intento del legislatore è, comunque, quello di far accedere gradualmente tutte le Regioni a forme di autonomia differenziata che potranno progressivamente, secondo i percorsi politici, economici e sociali che ciascuna di esse svilupperà, diventare tra di loro omogenee». Se l'art. 116, comma 3, della Costituzione, intende dunque perseguire il «livellamento» tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, la ricerca delle condizioni legittimanti l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia va necessariamente condotta indagando le «ragioni della specialità».

3. Da quanto esposto deriva un primo profilo di contrasto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione dell'intera legge n. 86/2024 e, in particolare, delle disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo.

Nessuna di esse, infatti, prescrive un qualsivoglia obbligo motivazionale con riferimento all'iniziativa della Regione che richieda l'autonomia particolare, né alcun collegamento di quest'ultima con le specificità della singola Regione, rendendo possibile, in ipotesi, un'iniziativa «a forma libera», che tradirebbe la *ratio* della Costituzione. Tanto più che nessun vincolo all'iniziativa regionale è previsto in materia, e lo stesso Presidente del Consiglio può limitare il negoziato con la singola Regione finalizzato all'ottenimento delle forme e condizioni particolari di autonomia non per assenza di collegamento con le specificità della singola Regione, ma «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzare rispetto a politiche pubbliche prioritarie», secondo la vaga formulazione dell'art. 2, comma 2, della stessa legge n. 86/2024.

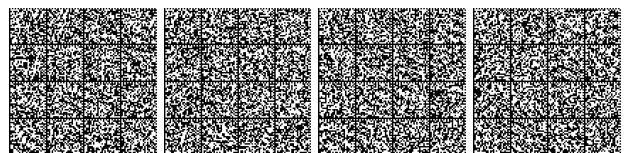
4. Ma nella legge n. 86/2024 non v'è traccia d'indicazioni che guidino nell'individuazione delle specificità territoriali che legittimerebbero l'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in linea con quelle che hanno legittimato la concessione delle «forme e condizioni particolari di autonomia», cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 116, per le Regioni a statuto speciale. Ragioni giustificative invece non solo necessarie, ma da sottoporre a scrutinio di stretta ragionevolezza di Codesta Corte, chiamata a verificare che esse non si risolvano in mere ragioni politiche di una pretesa distinzione. La mancata previsione di un qualsiasi onere motivazionale e di concrete e oggettive ragioni a sostegno della devoluzione risulta dunque in violazione degli articoli 116, comma 3, e 3 della Costituzione, in quanto idonea a determinare l'effetto paradossale per cui una Regione, governata da una Giunta espressione della stessa maggioranza politica che esprime il Governo nazionale, potrebbe ricevere forme di autonomia più ampie di una diversa Regione, governata da una forza politica all'opposizione del Governo nazionale. E ciò senza alcun collegamento con le specificità del territorio.

5. Quello esposto non è l'unico profilo di contrasto delle disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo con l'art. 116, comma 3, della Costituzione.

La norma costituzionale prevede infatti che «[u]lteriori 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)».

Il tenore letterale della norma consente di affermare che le peculiarità della singola Regione condizionano anche la devoluzione della singola forma di autonomia: non intere materie, ma condizioni particolari di autonomia concernenti la singola materia.

(1) Il quale è rimasto invariato sul punto, dal momento che esso recitava «[f]orme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al secondo comma dell'art. 117, possono essere stabilite anche per altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata, ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».



— La legge n. 86/2024, di contro, consente l'attribuzione di intere materie (e, nel caso di materie in cui il legislatore ha ritenuto non venissero in gioco i LEP, anche di «blocchi» di materie), così ponendosi in contrasto nuovamente con il parametro costituzionale di riferimento.

6. Le disposizioni della legge impugnata, peraltro, contrastano, per gli stessi motivi, con il principio di eguaglianza sostanziale e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

Solo situazioni diverse debbono essere trattate dal legislatore in modo diverso, secondo il ben noto insegnamento di Codesta Corte. Ma la legge n. 86/2024 parifica tutte le Regioni e le appiattisce sullo stesso piano, non prevedendo alcuna differenziazione.

D'altra parte, «[n]el modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, della Costituzione) - (Corte costituzionale, 24 luglio 2023, n. 160). In questo quadro, la legge n. 86/2024 si pone in contrasto anche con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dal momento che non è previsto alcun vincolo all'attribuzione delle funzioni (articoli 118 e 119 della Costituzione).

7. Vi è di più. Uno scenario in cui a tutte le Regioni venissero riconosciute forme e condizioni particolari di autonomia, per tutte le materie citate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione – come consentito dalle disposizioni indicate in epigrafe - snatura uno dei caratteri essenziali della forma di Stato, con autonomie regionali anche più marcate di quelle speciali; tutto ciò con il rischio non solo di svuotare di significato la stessa idea di regionalismo «differenziato» o «asimmetrico», ma anche di mettere in crisi l'unità della Repubblica.

— La legge n. 86/2024 abilita la formazione di questo scenario, e perciò le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo si pongono in contrasto anche con l'art. 5 della Costituzione, in uno con il principio di leale collaborazione che si desume dal combinato disposto del citato art. 5 e dell'art. 120 della Costituzione.

— La legge impugnata, infatti, non reca nessun presidio volto a scongiurare l'eccessiva segmentazione dell'ordinamento, che potrebbe derivare dalla libera iniziativa della singola Regione (e dal libero contenuto dell'intesa e della successiva legge di approvazione di essa, a mente della legge impugnata).

Ed invero, a tal fine non può ritenersi sufficiente l'art. 2, comma 2, della legge n. 86/2024. Il Presidente del Consiglio, come detto, «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie [...] può limitare l'oggetto del negoziato [con la singola Regione, ndr] ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa». Può, non deve; sennonché l'unità della Repubblica, come vedremo *infra*, è un principio supremo dell'ordinamento (Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n. 118), che è sottratto anche al potere di revisione costituzionale.

Assicurare l'unità è un preciso obbligo, perché l'art. 5 della Costituzione è chiaro nell'affermare l'obbligo della Repubblica di promuovere le autonomie locali, ma la Repubblica rimane sempre «una e indivisibile».

Che l'irragionevole omogeneizzazione del «diverso» mini gravemente l'unità politica della Repubblica, risulta peraltro già rilevato dal *Country Report* dell'UE (19 giugno 2024), ove si sottolinea l'assenza nella legge oggetto del presente ricorso di un parametro oggettivo di cernita nel confuso bagaglio delle materie.

Permettere l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia senza alcun collegamento con effettive specificità e senza alcuna differenziazione si traduce nella definizione di uno scenario in cui, paradossalmente, al livello centrale si attribuisce meno di quanto generalmente accade negli ordinamenti federali, in assenza peraltro delle necessarie garanzie, poste tendenzialmente in difesa dell'unità statale, e in mancanza dei meccanismi di raccordo tra centro e periferia.

Sia consentita ancora, sul punto, una riflessione che sarà poi ripresa *infra*. Il potenziale azzeramento della competenza condivisa riflette una precisa impostazione ideologica, che vede la Regione condividere con lo Stato gli attributi della sovranità. Questa costruzione, tuttavia, pretende di assegnare all'ente territoriale caratteristiche incompatibili con la sua identità derivata di ente dotato di autonomia, ma pur sempre inidoneo rappresentare l'interesse politico generale. Ne risulta chiara la violazione degli articoli 114, commi 1 e 2, e 5 della Costituzione, perché la legge n. 86/2024 toglie allo Stato frazioni in principio indivisibili della sua sovranità, privandolo di leve essenziali alle policy pubbliche di rilevanza nazionale, di cui prevede la cedibilità alle Regioni; e al tempo stesso rende la Regione sovrana al pari dello Stato, concedendole indipendenza e non già autonomia. Non si tratta più di differenziazione, dunque, bensì di un processo che rompe l'unità nazionale, erodendo la base della sovranità. La ricorrente Regione Campania è favorevole ad un processo di decentramento di funzioni e competenze, ma solo condizione che sia garantita l'unità sociale, culturale ed econo-



mica del Paese e che pertanto sia preservata omogeneità dei servizi ai cittadini in materie cruciali quali, ad esempio, la sanità, la scuola pubblica, il sistema pensionistico, la protezione civile. Al contrario, come autorevolmente rilevato, le disposizioni impugnate disattendono nella sostanza l'unità l'indivisibilità della Repubblica, pur nel «costante richiamo ai principi solidali e cooperativi di «pluralismo istituzionale», di «coesione economica e sociale», di «sussidiarietà» e così via dicendo, come se questi richiami fossero davvero capaci di «rassicurare» chi teme che l'attuazione di questa cosiddetta «autonomia differenziata» costituisca un enorme pericolo per l'unità giuridica e economica dell'Italia, e non si trattasse di richiami, quali in effetti sono, di pura facciata e sostanzialmente privi di significato» (P. MADDALENA, L'autonomia regionale differenziata, solidarietà e territori, in Elementi giuridici per difendere la Costituzione, Il Sole 24 ORE, pag. 12).

Come chiarito nella sentenza di Codesta Corte n. 118 del 2015, «l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale»; e tuttavia «detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica». E ancora: «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 nn. 106/2002 e 365/2007)» (Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n. 118).

8. Parimenti evidente la violazione del principio di leale collaborazione.

Si tratta di un principio indefettibile, derivante dal combinato disposto degli articoli 5 e 120 della Costituzione già prima della legge costituzionale n. 3 del 2001. Si è affermato, infatti, che tale principio «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali, alle cui esigenze adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5 della Costituzione), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni» (Corte costituzionale, 18 luglio 1997, n. 242).

A seguito della riforma costituzionale del 2001, poi, codesta Corte ha affermato che il principio in parola deve guidare l'interazione tra i diversi enti che compongono la Repubblica, specialmente in caso di competenze «commiste» (competenze in cui non è agevole individuare il titolo prevalente), precisando che «qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (ex plurimis, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005). Qualora ciò non sia possibile, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, ovviamente qualora di tale applicazione sussistano i presupposti» (Corte costituzionale, 13 marzo 2014, n. 44).

Se così è, l'attribuzione delle funzioni per intere materie, senza alcuna motivazione, e senza un reale coinvolgimento delle altre Regioni (autonomo vizio procedimentale e sostanziale, di cui si dirà *infra*) impedisce in concreto l'operatività del principio di leale collaborazione.

9. Quanto esposto lede senza alcun dubbio le prerogative costituzionali della Regione ricorrente e incide sulle sue competenze. Tralasciando i vizi riferiti a parametri costituzionali ricompresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione:

(i) la violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione si riferisce al principio di leale collaborazione, che presiede il rapporto tra Stato e Regioni. Analogamente per quanto concerne i principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione;

(ii) la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione è tale da ridondare in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania, perché è del tutto irragionevole l'assenza di qualsivoglia limite alle funzioni trasferibili. E, d'altra parte, Codesta Corte ha spesso esaminato nel merito censure con riferimento all'art. 3 della Costituzione in giudizi di costituzionalità in via principale (*ex multis*, Corte costituzionale, 13 febbraio 2014, n. 23). D'altra parte, la legge impugnata regola proprio i rapporti tra Stato e Regione e l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in un ampio novero di materie, sicché la ridondanza è quantomai evidente.

II. [Segue]. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86, nonché, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, per violazione degli articoli 117, comma 3 e 138 della Costituzione.

1. La legge impugnata e, in particolare, gli articoli 2, commi 1, 2 e 4, e 4, si pongono in violazione dell'art. 117, comma 3, nonché dell'art. 138 della Costituzione.



Come si è chiarito nel primo motivo di ricorso, l'art. 116, comma 3, della Costituzione non consente il trasferimento di ulteriori competenze, senza che sia provato un nesso tra la materia oggetto di trasferimento e la peculiarità territoriale della singola Regione, a giustificazione del regime differenziato.

Al contrario, in base alla legge impugnata, tutte le Regioni potrebbero richiedere l'attribuzione di competenze legislative, senza che tale richiesta debba fondarsi su peculiarità del relativo territorio; ne deriva che sarebbe possibile richiedere ulteriori competenze in tutte le materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

2. Così disponendo, la legge impugnata apre la strada alla potenziale sparizione – o comunque al significativo ridimensionamento – della potestà legislativa concorrente e, conseguentemente, a uno snaturamento del rapporto tra Stato e Regioni, di cui la potestà legislativa concorrente costituisce uno dei capisaldi.

Ammettere una simile possibilità appellandosi proprio all'art. 116, comma 3, è paradossale, sol che si consideri che quest'ultima norma (come noto e già illustrato) è stata introdotta con la riforma costituzionale del 2001, che ha particolarmente valorizzato proprio la potestà legislativa concorrente.

È proprio per il tramite della potestà legislativa concorrente, infatti, che il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso valorizzare il principio autonomista (soprattutto con riferimento all'ente regionale), consentendo alle Regioni di intervenire su numerose materie, tradizionalmente di competenza statale, ferma la riserva in capo allo Stato di determinare i principi fondamentali, a tutela dell'unità nazionale.

Secondo la ben nota giurisprudenza di Codesta Corte, infatti, in materie di competenza legislativa concorrente lo Stato deve fissare i principi fondamentali, e così «prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra [alla legge regionale, ndr] spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (*ex multis*, Corte costituzionale, 14 novembre 2013, n. 272).

Il legislatore statale ha dunque il compito di definire obiettivi necessariamente validi per l'intero territorio nazionale, mentre a quello regionale è rimessa la scelta del *quomodo* relativamente alle modalità di attuazione.

In questo quadro, il trasferimento di interi blocchi di materie oggetto di competenza concorrente, in base all'art. 117, comma 3, della Costituzione, impedisce l'operatività della potestà legislativa statale e, perciò, rimette a ciascuna Regione la possibilità di definire obiettivi anche in distonia rispetto alle altre.

3. In una lettura sistematica delle disposizioni del Titolo V, l'art. 116, comma 3, della Costituzione ammette unicamente l'attribuzione di competenze legislative alle Regioni in materie o *sub*-materie circoscritte, poiché da ricollegarsi alla specificità del territorio, del contesto economico e sociale.

Viceversa, alla stregua della legge n. 86/2024, e in particolare delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 4, si ammette la radicale soppressione della potestà legislativa concorrente.

Ciò si traduce in un illegittimo intervento sul sistema di riparto di competenze previsto dalla Costituzione, che non può certo essere posto in essere sulla base di una mera legge ordinaria, pena la violazione dell'art. 138 della Costituzione.

Basti rilevare, con valore dirimente, che la proposta di riforma costituzionale che voleva eliminare, appunto, la potestà legislativa concorrente, ha richiesto l'approvazione di una legge di revisione costituzionale da parte delle due Camere (poi respinta con il *referendum* del 4 dicembre 2016).

Da ciò, la violazione non solo dell'art. 117, comma 3, ma anche dell'art. 138. della Costituzione.

4. Per pacifica giurisprudenza di Codesta Corte, 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»; si tratta tanto dei «principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale» quanto di quei «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». Tali principi supremi dell'ordinamento costituzionale hanno «una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale» (Corte costituzionale, 29 dicembre 1988, n. 1146).

5. Orbene, l'interpretazione dell'art. 116, comma 3, alla base della legge impugnata si pone in contrasto con alcuni dei principi qualificati come fondamentali proprio da Codesta Corte costituzionale.

Tale interpretazione contrasta, infatti, con il principio di unità della Repubblica - per pacifica giurisprudenza costituzionale - qualificato come «uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale» (sentenza n. 118 del 2015), oltre che con il principio solidaristico (art. 2 della Costituzione), in uno con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 114 e 117 della Costituzione.

6. Come ha chiarito Codesta Corte - nella sentenza n. 173 del 2023 - alle «forme e condizioni particolari di autonomia» è coesistente la limitazione territoriale, essendo in quell'ambito territoriale che sorge la specificità.



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, comma 3, si creerebbero autonomie regionali paradosalmente anche più forti di quelle speciali.

Non solo. Permettere l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia senza alcun collegamento con effettive specificità e senza alcuna differenziazione (qualora tutte le Regioni vi accedessero) realizza uno scenario in cui al livello centrale è attribuito meno di quanto generalmente avviene in ordinamenti federali, senza, tuttavia, una serie di garanzie normalmente ivi previste a tutela dell'unità dello Stato e di adeguati meccanismi di raccordo tra governo centrale ed enti territoriali.

Da qui, il contrasto con l'art. 5 della Costituzione.

Ma vi è di più. La legge impugnata apre la strada a uno snaturamento della forma di Stato, per come delineata dalla Costituzione. Infatti, «[i]ndubbiamente [...] l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale»; ciononostante «detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica». Più precisamente: «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)» (Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n. 118). La legge consente invece di modificare radicalmente il rapporto tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni stesse, fino a modificare la forma di stato, peraltro introducendo una dualità dei sistemi di uguaglianza e dei circuiti di cittadinanza. Il mutamento voluto dalla legge impugnata in presunta attuazione dell'art. 116, incidendo sulla la forma di stato che è senza dubbio materia di revisione costituzionale, viola quindi anche l'art. 138 della Costituzione.

7. Non si può non sottolineare, d'altra parte, come si arriverebbe, potenzialmente, alla completa oblitterazione del principio di leale collaborazione nelle materie trasferite in blocco, senza motivazione. Ciò sarebbe illegittimo, perché «se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della “leale collaborazione” - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, perché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico condiviso obiettivo» (M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020).

Il principio di leale collaborazione, dunque, è strumentale ad assicurare l'unità della Repubblica, che di contro viene senz'altro pregiudicata qualora si interpreti l'art. 116, comma 3, della Costituzione nel senso di abilitare trasferimenti di tutte le funzioni inerenti a una materia, e non soltanto a porzioni di essa. Quelle che adesso sono materie a competenza legislativa concorrente diverrebbero, in sostanza, materie a competenza residuale. Per l'effetto, allo Stato sarebbe precluso di intervenire, anche solo fissando principi fondamentali o obiettivi generali; e sarebbe impedito il suo ruolo unificante, a più riprese richiamato dalla giurisprudenza di Codesta Corte, come visto in precedenza.

8. Risulterebbero parimenti violati il principio solidaristico di cui all'art. 2 della Costituzione e il principio di unità della Repubblica di cui all'art. 5, proprio perché si verificherebbe quella «frammentazione» dell'ordinamento che Codesta Corte ha, a più riprese, stigmatizzato (si veda la più volte citata sentenza n. 118 del 2015).

D'altra parte, la sperequazione tra i diversi territori, connessa all'attuazione della legge, potrebbe determinare fenomeni di significativi trasferimenti di cittadini dalle Regioni non destinatarie di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia verso le Regioni che, di contro, le hanno chieste e ottenute, avendo stipulato l'intesa, in guisa da fruire di condizioni di maggior vantaggio.

Con l'effetto paradossale che, dal momento che il finanziamento delle funzioni trasferite avviene soltanto mediante compartecipazione al gettito erariale riferito al territorio (così l'art. 5 della legge impugnata), le Regioni in possesso di una minore capacità fiscale sarebbero ulteriormente svantaggiate, riducendosi ulteriormente il numero dei residenti (e, dunque, il gettito).

III. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, comma 2, comma 1, 3, 4, comma 2, della legge 24 giugno 2024, n. 86 sotto il profilo della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, nonché per violazione degli articoli 116, COMMA 3, della Costituzione e 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione

1. L'art. 117 della Costituzione, com'è noto, distribuisce la competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, definendone tre differenti tipologie: quella esclusiva, quella concorrente e quella c.d. residuale.

Tra le materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sin da subito Codesta Corte costituzionale ha individuato materie c.d. trasversali, ovverosia materie che per le loro caratteristiche di collegamento a interessi e valori unitari della Repubblica impongono di configurare il potere legislativo attribuito allo Stato come potenzialmente idoneo a limitare la potestà legislativa regionale anche di natura residuale.



In particolare, per quanto riguarda la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui alla lettera *m*) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione, sin dalla sentenza 282 del 2002 Codesta Corte ha chiarito che «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non sono una materia in senso stretto, ma 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». 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 riepande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)» (Corte costituzionale, 15 maggio 2020, n. 91).

Si è inoltre affermato che i LEP «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). In questa prospettiva i LEP 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). Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), 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), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101. In definitiva, 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» (Corte costituzionale, 26 novembre 2021, n. 220).

2. Risulta, dunque, evidente dalla interpretazione che Codesta Corte ha dato della disposizione di cui alla lettera *m*) del comma 2 dell'art. 117 che i livelli essenziali delle prestazioni (i c.d. «LEPN») riguardano non già alcune delle materie elencate (o anche non elencate, nel caso della competenza residuale) dall'art. 117, ma tutte le materie nelle quali potenzialmente può intervenire la potestà legislativa statale o regionale ovverosia, avendo la legge per definizione competenza generale, qualunque materia.

Vuole dirsi, più chiaramente, che la trasversalità della materia dei LEP fa sì che la previsione costituzionale che impone alla legge statale di determinarli non può essere limitata dalla legge soltanto ad alcune materie, e non ad altre.

E ciò è invece quanto disposto dalla legge n. 86/2024, là dove prevede, nell'interezza del suo articolato normativo, e in particolare all'art. 3, che i LEP debbano essere determinati soltanto per alcune materie puntualmente individuate e che solo per queste, dunque, valga il limite di cui al successivo art. 4, in ragione del quale l'approvazione di diverse forme di autonomia per le Regioni richiedenti e il conseguente trasferimento di funzioni può avvenire soltanto dopo che i LEP siano stati determinati.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 3, comma 1, della legge impugnata, là dove prevede che «[a] i 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», per poi prevedere, al comma 3, un elenco di materie (o ambiti di materie) in cui i LEP sono determinati; elenco meglio descritto al par. 4 delle premesse in fatto a cui per esigenze di sinteticità si rinvia.

Preme altresì sottolineare il tenore letterale dell'art. 1, comma 2, della medesima legge, a mente del quale «[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, comma 1, della legge n. 86/2024, nella parte in cui disciplina il procedimento di negoziato, prevede inoltre che esso è svolto «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»; sicché al di fuori delle materie a cui fanno riferimento i LEP, il negoziato potrebbe essere svolto per blocchi di materie, e non soltanto per ciascuna materia specificamente. Ciò determina un'autonoma violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, come esplicitato supra.



— L'art. 4 consente, inoltre, il trasferimento delle funzioni «concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'art. 3 [...] 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», e al comma 2 prevede che «[i]l 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».

— La legge n. 86/2024 prevede, in estrema sintesi, un sistema, nel quale:

(i) i LEP sarebbero riferibili soltanto ad alcune materie. Ciò risulta essere chiaramente illegittimo in termini generali, perché per l'appunto la determinazione dei LEP è una competenza legislativa trasversale idonea a lambire tutte le materie oggetto di potestà legislativa, ma è viepiù illegittimo se si considera l'esclusione di alcune delle materie menzionate nell'art. 116, comma 3, della Costituzione;

(ii) per le materie in cui, in base alla medesima legge, i LEP non devono essere previamente determinati, il trasferimento delle funzioni è possibile immediatamente, non solo in assenza di garanzia degli stessi LEP (come sarebbe doveroso) ma, per di più, in assenza di determinazione e di finanziamento degli stessi;

(iii) per le materie in cui, in base alla medesima legge, i LEP non devono essere previamente determinati, la negoziazione finalizzata al trasferimento delle funzioni può avvenire per blocchi e non per singole materie, con la conseguenza di risultare per definizione slegata da ogni valutazione e motivazione relative alla specificità regionale che giustifica, sul piano costituzionale, condizioni particolari di autonomia.

3. È evidente, sotto questo profilo, l'incostituzionalità della legge nella sua interezza e comunque, in particolare, delle disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo, per contrasto con gli articoli 3, 116, comma 3, e 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione.

Quanto al contrasto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione, valga quanto segue.

L'individuazione delle materie adoperata dal legislatore è del tutto arbitraria, e non sorretta da alcuna giustificazione logico-razionale la quale, di contro, avrebbe imposto la previa determinazione dei LEP almeno in tutte le materie richiamate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione [e, dunque, le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*)].

La difficoltà di giustificare una simile scelta emerge con evidenza dal già citato *dossier* n. 85/3 del Servizio Studi del Senato e della Camera del 27 aprile 2024. In esso, infatti, si legge «che non tutte le materie di legislazione concorrente sono state incluse, nel comma 3 in esame, tra le materie o gli ambiti di materie rispetto alle quali deve procedersi alla determinazione dei LEP. Rimangono infatti escluse dall'opera di determinazione dei LEP affidata ai decreti legislativi di cui al comma 1, in particolare, le seguenti materie di legislazione concorrente: rapporti internazionali e con l'Unione europea; 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. Potrebbe quindi desumersi che la mancata inclusione delle suddette materie tra quelle richiamate al comma 3 sia dovuta ad una valutazione relativa alla mancanza di necessità di procedere, con riguardo ad esse, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni».

Ma di una valutazione di tale segno non v'è traccia nei lavori preparatori, nei quali manca un'analisi dello stato di fatto relativo alle materie escluse.

Preme altresì sottolineare come il Governo, apparentemente, fosse consapevole della necessità di determinare i LEP per tutte le materie richiamate nell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 615 d'iniziativa governativa presentato al Senato, infatti, si legge che «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*» (pag. 4), e nel relativo disegno di legge è assente qualsivoglia limitazione (invece presente nel testo della legge n. 86/2024).

Già queste preliminari considerazioni evidenziano l'illegittimità costituzionale delle disposizioni richiamate. L'asserita mancanza di necessità di procedere alla determinazione dei LEP nelle materie ricomprese nell'art. 3, comma 3, della legge n. 86/2024, altro non è se non una petizione di principio non sorretta da alcuna giustificazione logico-razionale.

Appare sufficiente, per dimostrare il vizio, richiamare l'indebita esclusione, ad esempio, della protezione civile.

Si tratta di una materia che ricomprende «la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi» e che, proprio per la sua centralità, «ha altresì assunto un ruolo di competenza statale "trasversale", seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori» (Corte costituzionale, 2 dicembre 2019, n. 246).



L'esclusione della stessa dal novero delle materie per cui, onde adoperare il trasferimento, debbono essere garantiti i LEP, potrebbe comportare, in ipotesi, una risposta all'emergenza deteriore all'interno della Regione Campania a fronte dell'eruzione del Vesuvio rispetto all'esondazione del fiume Po o a un qualunque altro evento che si verifichi in Regioni nelle quali i livelli delle prestazioni sono più elevati.

È difficile in altre parole - se non impossibile - negare che la materia della protezione civile afferisca a diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in modo omogeneo. La mancata inclusione della materia in discorso nel novero di quelle per cui i LEP devono essere dettati comporta una singolare - e costituzionalmente illegittima - inversione della gerarchia delle fonti: la legge limita il dettato costituzionale, là dove, invece, ad essa spetterebbe darne attuazione, quanto meno nel suo contenuto minimo essenziale, posto che «nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone [...] il legislatore gode di discrezionalità», ma «detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» [...]» (Corte costituzionale 26 febbraio 2010, n. 80).

4. Quanto al contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, basta richiamare quanto affermato a più riprese da Codesta Corte costituzionale e riportato nel presente motivo.

Se la competenza in parola è idonea a investire tutte le materie, perché trasversale, le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo sono illegittime, perché impediscono la trasversalità in un nutrito corpo di materie.

Ciò ridonda in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania, che si vede privata della possibilità di operare in un quadro uniforme a livello statale nelle materie oggetto di competenza concorrente e residuale (specialmente quelle richiamate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione) e, per l'effetto, è significativamente danneggiata nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali.

IV. [Segue]. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, comma 1, 3, 4, commi 1 e 2, 9, comma 2, della legge 24 giugno 2024 della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 2, 3, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 5, 81, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera *m*), 119 e 120 della Costituzione.

1. La disciplina del rapporto tra la determinazione dei LEP e il trasferimento delle funzioni alle Regioni richiedenti ex art. 116, comma 3, della Costituzione recata dagli articoli in epigrafe è incostituzionale.

— L'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione fa riferimento a LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e non soltanto individuati e genericamente finanziati.

— La legge impugnata stabilisce - all'art. 1, comma 2, e all'art. 4, comma 1 - che i trasferimenti di funzioni potranno concretamente avvenire soltanto a valle della individuazione dei LEP (e solo nelle materie in cui la legge n. 86/2024 ha deciso del tutto arbitrariamente che i LEP debbono essere determinati).

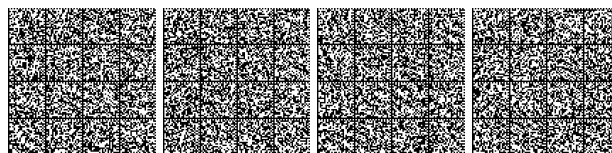
La disposizione, tuttavia, irragionevolmente consente di avviare i trasferimenti di funzioni in un contesto nel quale potenzialmente i LEP non siano garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, laddove la *ratio* della previsione costituzionale - e più precisamente del combinato disposto dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) e dell'art. 119 della Costituzione che disegna il federalismo fiscale - è consentire all'interno del sistema regionale italiano l'introduzione di elementi competitivi tra le Regioni soltanto in un contesto di diritto e, soprattutto, di fatto nel quale i livelli essenziali di fruizione dei diritti civili e sociali siano già garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale.

2. Sotto questo profilo, la legge n. 86/2024 (e comunque le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo) risulta incostituzionale per irragionevolezza anche in considerazione del fatto che manca del tutto il riferimento a un esame dei dati reali relativi al godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale.

Vuole dirsi, più chiaramente, che prima di approvare qualsivoglia provvedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, sarebbe stato necessario verificare in concreto quale fosse lo stato dell'arte in materia di fruizione dei diritti civili e sociali sul territorio della Repubblica.

Soltanto dopo, in un contesto di garanzia di un minimo comune denominatore di fruizione dei diritti da parte di tutti i cittadini della Repubblica sarebbe compatibile con il disegno costituzionale introdurre elementi di differenziazione (*rectius*, di competizione) tra le diverse Regioni.

Si tratta di una verifica che è del tutto mancata nel processo di approvazione della legge n. 86/2024, tant'è vero che la Relazione illustrativa, di accompagnamento al d.d.l. n. 615, afferma che «[p]er 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. 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*.

Quindi la Cabina di Regia «dovrà» provvedere, ma non ha provveduto. Analogamente, il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (il CLEP) si è limitato a predisporre un rapporto in cui, per quanto di interesse, si è preoccupato di ricostruire il complesso degli atti che già oggi provvedono alla determinazione o alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni in alcune delle materie o degli ambiti di materie interessati, fornendo anche alcune delucidazioni in merito ai problemi connessi all'attività di determinazione dei LEP.

Non è stato in alcun modo fissato, in altre parole, il minimo comune denominatore di cui si diceva poc'anzi. Ciò determina, in uno con la mancata effettiva garanzia degli stessi LEP, un'autonoma (e plateale) violazione del dettato costituzionale. Codesta Corte, infatti, sia pure a proposito dei LEA, ha affermato che il diritto alla salute è diritto di primaria importanza, pertanto il «finanziamento adeguato [dei LEA, ndr] 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 identificato in termini assoluti e generali» (sentenza n. 275 del 2016). È evidente che se un programma, 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'indifettibilità del servizio, ogniquale volta 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» (Corte costituzionale, 10 aprile 2020, n. 62).

Trasponendo queste indicazioni al caso di specie, risulta che anzitutto i LEP devono essere individuati, poi finanziati, ma soprattutto garantiti in concreto, perché è alla persona (e alle sue istanze) che si deve prestare attenzione.

Quanto sopra, evidenzia la illegittimità del procedimento legislativo seguito. Quanto ai contenuti della legge, ne risulta parimenti palese la illegittimità, là dove, contrariamente alle disposizioni costituzionali richiamate in epigrafe, non si subordina l'attivazione delle intese alla concreta garanzia dei LEP in tutte le Regioni, consentendosi viceversa che forme particolari, nella ampia ed illegittima accezione adottata dalla legge, come sopra rilevato - di autonomia possano essere attribuite all'esito della mera determinazione dei LEP.

3. Né vale, in questo quadro, richiamare la previsione della legge impugnata (i.e., l'art. 4, comma 1) secondo la quale il trasferimento può avvenire in un contesto nel quale siano entrati in vigore provvedimento di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli.

Ciò per due ordini di ragioni:

da un lato, come detto, il presupposto di fatto e di diritto perché si avvii una dinamica competitiva tra i territori della Repubblica è che quei livelli siano effettivamente garantiti (e non soltanto definiti o anche finanziati);

dall'altro, e qui risulta ancor più evidente il totale difetto di una corretta istruttoria da parte del legislatore statale, 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 molto ampie - che possa essere sufficiente lo stanziamento di fondi in un solo provvedimento legislativo o in una singola legge di bilancio perché quel divario possa immaginarsi che sia superato. La previsione potrebbe al più essere interpretata nel senso che l'avvio dei trasferimenti possa iniziare soltanto a valle del finanziamento integrale di tutti i fondi necessari a garantire i LEP su tutto il territorio nazionale. Si tratta, evidentemente, di una previsione del tutto aleatoria e, in quanto tale, irragionevole.

Le differenze territoriali nel Paese, sul piano del godimento dei diritti, emergono con particolare evidenza dalla Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti del 20 giugno 2023, indirizzata alla Commissione 1ª del Senato della Repubblica, là dove si afferma 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» (pag. 8).



4. Le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo, pertanto, nella parte in cui accentuano i divari sociali e territoriali esistenti nel Paese, contrastano con gli articoli 2 e 5 della Costituzione, perché favoriscono la frammentazione dell'ordinamento, impedendo un'effettiva omogeneità nel godimento dei LEP.

Ciò anche considerando l'esclusione di un significativo novero di materie in cui, a detta del legislatore, non dovrebbero essere determinati i LEP. Per dirla con le parole dell'Ufficio parlamentare di bilancio, «[l']esclusione di materie potrebbe tuttavia implicare la rimozione di qualunque fattore di unitarietà in settori potenzialmente oggetto di regionalismo differenziato, se non si provvede in altro modo a garantire la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e ad assicurare il rispetto della normativa internazionale e sovranazionale» (Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. (Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024).

5. Preme inoltre osservare come le disposizioni indicate nell'epigrafe, nella parte in cui subordinano il finanziamento dei LEP al rispetto degli equilibri di bilancio, sono costituzionalmente illegittime per violazione degli articoli 81 e 119 della Costituzione

Codesta Corte ha infatti affermato che «[...] una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili [come qualsiasi diritto fondamentale, ndr] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte costituzionale, 16 dicembre 2016, n. 275).

Se così è, sono incostituzionali le disposizioni della legge n. 86/2024 che subordinano il trasferimento delle funzioni concernenti materie o ambiti di materie alle disponibilità della legge di bilancio e tuttavia non differiscono la realizzazione della «autonomia differenziata» all'avvenuto finanziamento dei LEP. È incostituzionale anche l'art. 4, comma 2, della legge impugnata, sotto questo aspetto, perché prevede il limite delle risorse previste dalla legislazione vigente per il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non riferibili ai LEP. Sennonché non vi sono materie o ambiti di materie non riferibili ai LEP, come si è avuto modo di dimostrare.

6. Dalle notazioni esposte emerge il contrasto della legge impugnata con i parametri indicati nell'epigrafe del presente motivo. Più nel dettaglio, essi contrastano:

(i) con il principio solidaristico di cui all'art. 2 della Costituzione, in combinato disposto con il principio di unità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione, perché favoriscono l'aumento delle differenze esistenti nei territori nel godimento dei diritti civili e sociali;

(ii) con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e anche, più direttamente, per la intrinseca disparità di trattamento tra le Regioni che il sistema delineato dalla legge impugnata inequivocabilmente comporta;

(iii) con gli articoli 81 e 119 della Costituzione, nella parte in cui condizionano il trasferimento delle funzioni relative ai LEP agli equilibri di bilancio. Sotto questo aspetto, è incostituzionale per i medesimi motivi anche l'art. 4, comma 2, della legge impugnata, perché prevede il limite delle risorse previste a legislazione vigente anche per il finanziamento di materie non riferibili ai LEP, che tuttavia non esistono, come si è avuto modo di dimostrare;

(iv) con gli articoli 116, 117, comma 2, lettera *m*), e 119 della Costituzione, perché sarebbe stato necessario prevedere che prima del trasferimento delle funzioni relative a materie in cui vengono in gioco i LEP gli stessi fossero effettivamente garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale;

(v) con l'art. 119 della Costituzione, la cui piena attuazione sarebbe stata condizione necessaria per introdurre nel sistema del regionalismo italiano elementi di competizione.

Quanto alla ridondanza dei vizi sulla sfera di attribuzioni ed interessi della ricorrente Regione Campania, si fa rilevare che la stessa subisce una situazione di particolare svantaggio nei confronti delle altre Regioni in quanto già fortemente penalizzata, sul piano del trasferimento di risorse per l'erogazione dei servizi ai cittadini - ad esempio in materia sanitaria - e per i vincoli di spesa, anche per il personale sanitario, cristallizzatisi nel tempo per effetto del regime di commissariamento e ad oggi non recuperati. Tali condizioni rendono, allo stato, impossibile per la Regione Campania accedere a forme particolari di autonomia in condizioni di eguaglianza rispetto alle altre regioni; e le disposizioni in epigrafe perpetuano ed aggravano tali condizioni.

V. [Segue.] Illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, e 9, commi 1 e 2, della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 3, 5, 81, 116, comma 3, 117 e 119 della Costituzione.



1. Prima di illustrare i vizi di incostituzionalità che affliggono le disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo, giova brevemente riepilogarne il contenuto:

(i) l'art. 5, comma 2, della legge impugnata prevede che «[l]'intesa di cui all'art. 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, 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»;

(ii) l'art. 3, comma 7, prevede che i «LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia, 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. I decreti di cui al primo periodo sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. 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 e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati»;

(iii) l'art. 8, comma 2, prevede che «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»;

(iv) l'art. 9, comma 1, che «[d]all'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Il comma 2, invece, come si è già avuto modo di illustrare, prevede che «[f]ermo 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. 2. La circostanza che le ulteriori forme particolari di autonomia vengano finanziate, così come previsto in particolare dall'art. 5, comma 2, della legge n. 86/2024 esclusivamente «attraverso compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» rende ancor più evidente che i divari territoriali non vengono appianati e, conseguentemente, i LEP non vengono effettivamente garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

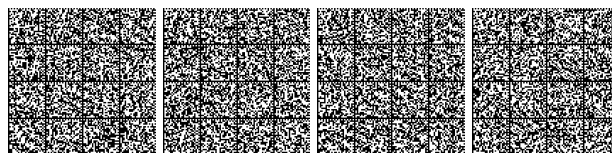
In un contesto nel quale le differenze non sono ancora superate e assorbite, l'avvio dei trasferimenti attraverso la compartecipazione a una quota del gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale fa sì che il quadro economico-finanziario statale si vada necessariamente impoverendo e che, di conseguenza, essendo l'aggiornamento dei LEP ai sensi dell'art. 3, comma 7, operato in coerenza e nei limiti delle risorse disponibili, i LEP stessi vengano progressivamente ridotti.

Ciò potrebbe produrre, in ipotesi, l'effetto paradossale di un progressivo abbassamento dei LEP in ragione del progressivo impoverimento del quadro economico-finanziario, con l'effetto di aumentare le differenze tra i territori anziché ridurle come invece richiede la Costituzione e lo stesso *incipit* dell'art. 1 della legge impugnata, là dove nel definire le finalità della stessa esordisce con la rimozione di «discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio».

Da qui una prima violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione per la contraddittorietà intrinseca della disposizione di legge e per l'evidente difetto di ragionevolezza. Principio, quest'ultimo, che «risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (Corte costituzionale, 30 maggio 2024, n. 95).

3. La specificazione secondo la quale l'aggiornamento dei LEP avviene nei limiti delle risorse disponibili, contenuta nell'art. 3 della legge impugnata, è incostituzionale anche sotto un altro profilo, sempre per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Se i LEP, come a più riprese chiarito da Codesta Corte e come positivizzato dall'art. 1, comma 2, della medesima legge impugnata, sono «la soglia costituzionalmente necessaria e [...] 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 svol-



gimento 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», allora è palesemente incostituzionale legare l'aggiornamento dei medesimi LEP alla disponibilità delle risorse, per le ragioni già esposte in precedenza. Delle due l'una: o sono livelli intangibili e intoccabili di spesa, oppure sono prestazioni che possono essere modificate (evidentemente anche *in peius*) in ragione dell'andamento del ciclo economico.

4. In quest'ottica, la violazione dell'art. 3 della Costituzione emerge con particolare evidenza nell'art. 9, comma 1, della legge impugnata, là dove si stabilisce perentoriamente che «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Tale previsione è irrazionale, perché in contrasto con le altre disposizioni della legge che, a vario titolo, prevedono che la stipula dell'intesa preveda il trasferimento delle relative funzioni e, per ciò solo, comporti il trasferimento delle risorse.

È inverosimile, infatti, che al trasferimento di funzioni a una Regione non si accompagni un incremento dei costi, non fosse altro per la perdita di possibili economie di scala (si veda la Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti, resa 20 giugno 2023 alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica: «a fronte della devoluzione di specifiche funzioni alle Regioni, 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. In particolare, 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 sfruttare maggiori economie di integrazione). Vi sarebbe dunque una moltiplicazione di costi fissi nella gestione pubblica. Peraltro, il trasferimento delle funzioni implica anche quello delle risorse umane e strumentali necessarie per il loro svolgimento e non è detto che con quelle rimanenti lo Stato sia in grado di svolgere le stesse funzioni attualmente assicurate nelle Regioni che non richiedono maggiore autonomia. A fronte di tali costi andrebbero poi valutati i benefici in termini di efficienza e di benessere dei cittadini che potrebbero eventualmente determinarsi»).

Da qui la violazione anche dell'art. 81 della Costituzione, che emerge con ancora più evidenza sol considerando l'assoluta «formalità» della clausola di invarianza finanziaria.

Codesta Corte ha osservato, in più occasioni, che l'art. 81 della Costituzione «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, Corte costituzionale, 24 luglio 2020, n. 163).

Nel caso di specie, nessuna specifica istruttoria sul punto è stata svolta in fase di lavori preparatori e l'affermazione secondo cui non vi saranno nuovi oneri a seguito di un'intesa è del tutto irragionevole, formalistica e implausibile, e perciò incostituzionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

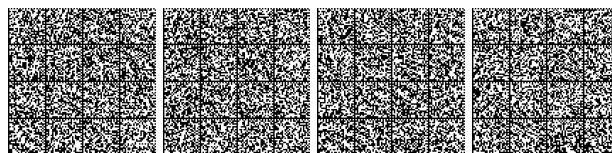
VI. [Segue]. illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, 9, comma 4, e 11, comma 3, per violazione degli articoli 1, 3, 81, 116, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1. La previsione che le risorse economico-finanziarie per l'esercizio delle funzioni trasferite vengano reperite esclusivamente dal gettito erariale riferito al territorio regionale risulta incostituzionale anche sotto diversi ulteriori profili.

In primo luogo, risulta evidente una violazione dell'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che la disposizione determina tra le Regioni con maggior capacità fiscale e quelle, come la ricorrente, che hanno invece minore gettito *pro capite*.

La violazione dell'art. 3 della Costituzione emerge, inoltre, con ancor più forza ed evidenza se tale disposizione costituzionale viene letta in combinato disposto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione. La norma da ultimo citata prevede infatti che «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117» 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».

La Costituzione non prevede che la maggiore o minore capacità fiscale della singola Regione possa condizionarne il grado di autonomia. L'art. 116, di contro, richiama l'art. 119 della Costituzione, il quale, al comma 3, obbliga lo Stato a promuovere interventi a favore delle Regioni e a destinare loro risorse aggiuntive «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, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».



È quindi del tutto illegittimo condizionare l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alla maggiore o minore capacità contributiva riferibile alla singola Regione, perché una simile specificazione è assente nel dettato costituzionale e, anzi, è ad esso contraria.

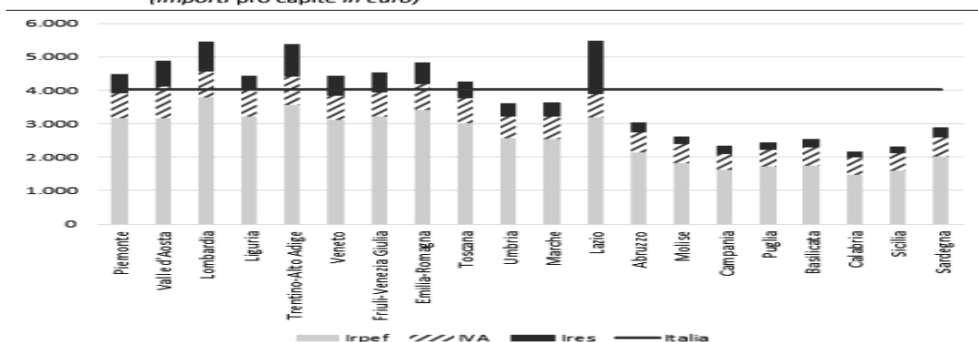
2. L'art. 116, comma 3, della Costituzione, se correttamente interpretato nel senso *supra* diffusamente illustrato, e cioè nel senso di una clausola di flessibilità del sistema regionale che consenta – senza necessità di ulteriori revisioni costituzionali – di far fronte a circostanze specifiche, puntuali e motivate di una Regione che abbia una esigenza di articolazione delle funzioni differente dalle altre, può dar luogo all'ipotesi che tale esigenza si manifesti in ragioni di fatto e di diritto del tutto indipendenti dalle dimensioni e dal livello di ricchezza della singola Regione.

Potrebbe darsi cioè che una Regione anche piccola o, come la ricorrente, con una ridotta capacità fiscale per abitante, abbia parimenti necessità di particolari condizioni di autonomia.

In tale circostanza questo comporterebbe una evidente disparità di trattamento rispetto alle Regioni più ricche e popolate – e, quindi, con maggior gettito fiscale – non potendosi prevedere diverse e ulteriori forme di finanziamento se non la compartecipazione al gettito erariale riferito al proprio territorio.

La differenziazione tra le varie Regioni relativamente ai tributi erariali riferiti al territorio, emerge con evidenza dal grafico elaborato dall'Ufficio parlamentare di bilancio nella risposta alla richiesta di approfondimenti della Commissione 1ª del Senato della Repubblica del 20 giugno 2023, che mostra la regionalizzazione dei principali tributi del 2019:

Fig. 2 – Regionalizzazione dei principali tributi erariali del 2019 (RSO e RSS)
(importi pro capite in euro)



Fonte: elaborazioni su dati MEF, Analisi delle dichiarazioni dei redditi, e Istat.

3. La previsione che le funzioni trasferite vengano finanziate soltanto attraverso il meccanismo della compartecipazione risulta essere costituzionalmente illegittima anche sotto diversi ulteriori profili.

— La legge impugnata – e in particolare l'art. 8, comma 2, prevede un meccanismo di monitoraggio secondo il quale la Commissione paritetica provvede annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Se la ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei tributi, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, 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».

Questo meccanismo è anzitutto incostituzionale perché determina un vantaggio strutturale delle Regioni con maggiore capacità fiscale pro capite, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, letto in combinato disposto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione. La ricognizione (e l'adeguamento) per le annualità pregresse avviene infatti sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo e nei limiti delle risorse disponibili. Il che significa che una Regione svantaggiata non può in alcun modo «migliorare» la propria condizione.

In secondo luogo, l'art. 8, comma 2, della legge impugnata, contrasta con l'art. 119, comma 4, della Costituzione, nella parte in cui vincola il finanziamento dovuto alla variazione dei fabbisogni alle risorse disponibili. Codesta Corte ha infatti a più riprese sottolineato la portata precettiva, costituzionalmente vincolante, del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni trasferite.



Infatti: «possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni» (Corte costituzionale, 24 luglio 2015, n. 188).

Il dichiarato mantenimento delle funzioni già conferite, accompagnato dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivale ad una sostanziale espropriazione delle stesse, in violazione del principio di sussidiarietà verticale ed anche del principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto sarebbe del tutto inidoneo a consentire di far fronte ai costi che lo svolgimento di tali funzioni implicherebbe (Corte costituzionale, 29 gennaio 2016, n. 10). È evidente, sotto questo profilo, il contrasto con l'art. 118 della Costituzione.

In maniera più diretta, secondo Codesta Corte: «ben vero che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza di questa Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni. Ma la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019)» (Corte costituzionale, 21 luglio 2020, n. 155, ma anche nn. 10 del 2016, la già citata 188 del 2015, 4 del 2014 e 51 del 2013).

4. In terzo e ultimo luogo, l'art. 8, comma 2, della legge impugnata è illegittimo per violazione dell'art. 120 della Costituzione, là dove non consente l'esercizio del potere sostitutivo del Governo. Sotto questo aspetto, è incostituzionale anche l'art. 11, comma 3, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che «è fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione», perché intrinsecamente contraddittorio.

È, inoltre, vero che l'art. 8, comma 2, prevede la possibilità di un intervento sostitutivo da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, ma questo potere è esercitabile «su proposta della Commissione paritetica», cui partecipa la Regione che ha sottoscritto l'intesa. Sicché, se la proposta non interviene, non può essere esercitato. Da qui la violazione degli articoli 81 e 120 della Costituzione, perché la norma:

(i) in assenza di proposta della Commissione paritetica, non consente allo Stato di disporre delle risorse eventualmente eccedenti il fabbisogno nel quadro dell'equilibrio economico-finanziario complessivo della Repubblica;

(ii) non consente l'intervento sostitutivo dello Stato «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

Ci si riferisce alla mancanza di una *supremacy clause*, che sarebbe stato costituzionalmente necessario introdurre di pari passo con la definizione di un sistema come quello in esame.

Potrebbe darsi, infatti, la circostanza che in ragione dell'andamento del ciclo economico, o anche solo di una più efficiente gestione delle funzioni trasferite per ragioni organizzative o anche di sopravvenienze tecniche, il costo dell'esercizio della funzione sia inferiore rispetto alle previsioni.

In quest'ipotesi, la differenza tra quanto effettivamente incassato dalla Regione per gestire la singola funzione e quanto speso resterebbe a disposizione della Regione, pur non essendo necessario all'esercizio delle funzioni che a quella Regione sono attribuite.

Inoltre, in capo allo Stato resta comunque l'onere di finanziare l'apparato amministrativo che gestisce la funzione per le Regioni per cui la stessa non è stata trasferita, oltre all'onere che può oramai dirsi pacifico nella giurisprudenza costituzionale di continuare a garantire i diritti fondamentali indipendentemente dalla disponibilità più o meno ampia di risorse economico-finanziarie. Infatti, come già ricordato, «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), ma anzi il relativo finanziamento deve essere «programmato, corretto e aggiornato» (Corte costituzionale, 10 aprile 2020, n. 62). Infatti: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte costituzionale, 16 dicembre, 2016, n. 275).

Va da sé che, a fronte di residui di bilancio destinati a rimanere in capo alle Regioni senza vincoli di destinazione relativi a specifiche funzioni ma liberi ipoteticamente nel loro utilizzo, vi sarebbe una condizione nella quale lo Stato dovrebbe reperire con nuove tasse o nuovo debito ulteriori risorse per coprire il proprio fabbisogno economico-finanziario.

È evidente, sotto questo profilo, la irragionevolezza della previsione, nonché la violazione dell'art. 81 della Costituzione.

5. Prevenendo possibili eccezioni, si sottolinea che non può essere considerato come una *supremacy clause* l'art. 9, comma 4, della legge n. 86/2024, il quale prevede che «[a] 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». Ancora una volta, infatti, la norma delinea in termini di mera possibilità ciò che dovrebbe costituire uno specifico obbligo. D'altra parte, la previsione per cui è possibile prevedere «anche» per le Regioni che hanno sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica sottintende che ci si rivolgerà prioritariamente alle altre, che quindi vengono danneggiate due volte: (i) una prima volta, nell'accesso alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, perché in possesso di un minore gettito fiscale riferibile al territorio; (ii) una seconda volta, perché costrette a concorrere al perseguimento degli obiettivi di bilancio nazionali prioritariamente rispetto alle regioni con più ampie condizioni di autonomia.

6. Sul tema si ritiene doveroso aggiungere un'ulteriore considerazione. Il modello di federalismo fiscale disegnato dall'art. 119 della Costituzione risponde al generale canone della democrazia rappresentativa, sintetizzato nella nota espressione *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.

Come ha autorevolmente rilevato Codesta Corte: «Il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte costituzionale, 20 luglio 2016, n. 184; negli stessi termini si vedano anche le sentenze 14 febbraio 2019, n. 18 e 23 giugno 2020, n. 115).

7. In quest'ottica, l'art. 119 della Costituzione disegna un meccanismo di finanziamento delle funzioni regionali nel quale la compartecipazione del gettito erariale riferibile al loro territorio è soltanto una parte, così come si evince molto chiaramente in particolare al comma 4, 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».

Ci si riferisce in particolare al fatto che le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie. Il che vuol dire naturalmente che di quei tributi e di quelle entrate rispondono politicamente ai cittadini ai quali le risorse sono state prelevate. Prescindere da ciò, come fa la legge impugnata, assegnando alle Regioni soltanto quote del gettito erariale rompe il vincolo della responsabilità politica violando così il principio rappresentativo di cui all'art. 1 della Costituzione, nonché tutti gli altri parametri indicati nell'epigrafe del presente motivo.

Sotto questo aspetto, e relativamente all'art. 119 della Costituzione, la stretta connessione tra il federalismo fiscale e il disegno autonomistico di cui alla legge costituzionale n. 3/2001 traspare in maniera evidente dal già citato *Dossier* del novembre 2001 del Servizio Studi della Camera dei Deputati, nel quale si legge che «[d]evono essere rispettati i principi di cui all'art. 119, che riguarda il c. d. federalismo fiscale. Ciò sembra trovare ragione soprattutto nell'esigenza che nel conferimento della competenza sia contestuale alla considerazione delle conseguenze sul piano delle risorse finanziarie necessarie [...]. Potrebbe dunque sostenersi che il rispetto dei principi di coordinamento e responsabilità fiscale debba informare tutto l'iter della legge, a partire dalla fase dell'iniziativa (operando, in ipotesi, come condizione di procedibilità)».

8. Inoltre, il meccanismo competitivo introdotto dalla legge impugnata fa sì che, in ragione del finanziamento esclusivo attraverso la compartecipazione al gettito erariale, si crei una «corsa» tra le Regioni all'accaparramento delle risorse; risorse, inevitabilmente, limitate.

Le indicate disposizioni, in assenza di una piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, e in particolare in assenza di una compiuta disciplina del fondo perequativo che la suddetta disposizione costituzionale destina al fine di attenuare le differenze di ricchezza tra i diversi territori della Repubblica, comportano l'innestarsi nel sistema di un meccanismo quasi automatico e inevitabile di aumento delle disparità (e, quindi, anche delle discriminazioni) su base territoriale.

Più trasferimenti «in blocco» di funzioni alle Regioni ad autonomia ordinaria vi saranno, più sarà limitata la capacità fiscale dello Stato, le cui risorse si andranno riducendo. Ciò comporterà una inevitabile compressione della possibilità di finanziare politiche tese a riequilibrare le differenze territoriali che, in ultima analisi, si traducono in differenze di fruizione di diritti civili e sociali da parte dei cittadini. In quest'ottica, il sistema delineato risulta anche, con tutta evidenza, viziato da irragionevolezza.

Tali effetti sono tanto più gravi in danno della ricorrente Regione Campania, per le considerazioni espresse in calce al IV motivo di ricorso, da intendersi qui richiamate.



VII. Segue. Illegittimità dell'art. 10 della legge 26 giugno 2024, n. 86 per contrasto con gli articoli 3, 116, comma 3 e 119 della Costituzione.

1. L'art. 10 la legge si propone di dettare Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, e prevede, al comma 2, che «[i] n 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).

2. Occorre svolgere una premessa. L'art. 116, comma 3, della Costituzione, come si è avuto modo di illustrare, impone il pedissequo rispetto dell'art. 119 della Costituzione, parimenti riformato nel 2001. Ciò in quanto l'attuazione delle previsioni dell'art. 119 della Costituzione era strettamente connessa al disegno autonomistico dell'art. 116, come si è avuto modo di illustrare. L'art. 119 della Costituzione risponde a un'esigenza ben precisa. La già citata Relazione della I Commissione Permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 19 febbraio 2001, afferma che la norma ha stabilito dei principi molto precisi; e in particolare: (i) «il principio che Regioni ed enti locali si reggano con la finanza propria, vale a dire finanziando le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione con i mezzi prelevati dalla propria collettività, salva naturalmente l'esigenza di perequazione delle situazioni meno avvantaggiate»; (ii) il principio di «territorialità dell'imposta», vale a dire il «principio espresso al secondo comma [dell'art. 119 della Costituzione, ndr], che contiene anche il principio di compartecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali, riferibili al loro territorio»; (iii) il principio di perequazione a favore dei territori svantaggiati.

Codesta Corte, poi, in sede interpretativa ha fornito alcune precisazioni. Si è anzitutto in presenza di un disegno secondo cui «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» (Corte costituzionale, 23 dicembre 2003, n. 70).

Si vuole evitare che si sovrappongano politiche e indirizzi governati centralmente a quelli degli enti territoriali, più vicini ai cittadini e, quindi, in linea teorica più in grado di garantire che le risorse rispondano effettivamente ai loro bisogni (Corte costituzionale, 22 febbraio 2022, n. 40).

Per tale motivo, Codesta Corte, anche di recente, ha ribadito che «[a]i 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 n. 220 del 2021)» (Corte costituzionale, 14 aprile 2023, n. 70).

Emerge dunque un sistema in cui la perequazione è l'unico strumento a disposizione dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

3. Ciò posto, l'art. 10 della legge impugnata è incostituzionale perché non consente l'operatività della perequazione, al contrario aumentando la disparità di trattamento e il divario tra le Regioni (con evidenti ricadute sul piano della ridondanza del vizio).

La norma, infatti, richiama l'art. 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il quale prevede quanto segue al comma 5: «[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, comma 1. 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*. Le modalità della convergenza sono stabilite 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, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario. Ai fini del presente comma, per il settore sanitario, la spesa coincide con il fabbisogno sanitario *standard*, come definito ai sensi dell'art. 26» Ne deriva un quadro in cui il fondo perequativo sarà attuato solo a partire dal 2027, e nei primi anni di operatività finanzia le spese delle singole Regioni sulla base dei costi *standard*.

La perequazione, dunque, è meramente un obiettivo di facciata, non perseguito realmente, perché le Regioni con minore capacità fiscale per abitante, come la ricorrente, non potrebbero accedere immediatamente all'autonomia, o comunque potrebbero accedere in misura ridotta, dal momento che le funzioni trasferite vengono finanziate esclusivamente tramite compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio.



Dall'altro lato, esse non potrebbero comunque colmare il gap che le separa dalle altre, posto che il fondo perequativo non è ancora operativo e non lo sarà fino al 2027 (salvo ulteriori rinvii).

Il gap tra le singole Regioni, peraltro, è destinato ad aumentare, sol considerando che la stipulazione di intese medio tempore ridurrà senz'altro il plateau delle risorse disponibili.

Il criterio della spesa storica, peraltro, operativo nei primi quattro anni di vita del fondo perequativo, riflette e consente il perdurare di profonde differenze territoriali, perché assume a parametro di riferimento quanto si è speso in precedenza, e non quanto si dovrebbe spendere.

4. In questo quadro, risulta evidente l'irragionevolezza e il patente contrasto con l'impianto costituzionale di una legge, quale quella impugnata, che consente di trasferire funzioni ulteriori alle Regioni senza garanzia reale dei LEP, nonché senza una piena attuazione del fondo perequativo e con finanziamento a esclusivo carico del gettito erariale.

Si tratta, molto schematicamente, di introdurre un ulteriore elemento di differenziazione tra i territori, senza aver prima superato le differenze esistenti e senza aver completato il disegno normativo di garanzia della perequazione tra territori e di corrispondenza tra funzioni e reperimento delle risorse, ovvero la responsabilità politica del proprio operato.

È evidente, anche alla luce della citata giurisprudenza di Codesta Corte, che la piena attuazione del federalismo fiscale e, nel quadro di questo, di un pieno ed efficiente sistema di perequazione territoriale, non può che essere un presupposto indefettibile di qualsiasi ulteriore differenziazione territoriale nel nostro Paese. In altri termini, nessun elemento competitivo può essere introdotto nel regionalismo italiano, se non in un quadro di piena garanzia della perequazione tra le Regioni; unica condizione che possa garantire la effettiva fruizione di quei livelli essenziali delle prestazioni la cui effettiva garanzia la Costituzione assegna al legislatore statale come un obbligo.

A tal riguardo è stato efficacemente osservato che «il legislatore di revisione del 2001, [...] aveva condizionato l'operatività dell'art. 116 alla preventiva osservanza dell'art. 119, sintesi delle azioni perequative. Pertanto, lo Stato è chiamato a fare qualcosa prima di avviare la diversificazione delle Regioni: ha un obbligo di attivarsi in opposizione al dovere di rimanere fermo. Un esperimento tratto dalla fisica rende visivo il mio discorso: quello dei vasi comunicanti. Lo Stato è come se avesse nelle mani le chiavi del rubinetto, che dovrà aprire per consentire all'acqua di scorrere dal vaso più alto verso il più basso fino a quando il livello non sarà lo stesso. Lo Stato, quindi, deve far defluire le risorse dalle Regioni più ricche alle meno e solo a parità di risorse avvierà la gara con l'augurio che vinca il miglior concorrente. Il *level playing field* è una regola basilare del liberismo economico e aver trasferito questa dinamica sul terreno del diritto costituzionale presuppone che il 116 abbia disegnato in anticipo le tappe fondamentali del regionalismo competitivo: prima si equidistribuiscono le Regioni e in un secondo momento si trasferirà il surplus a chi dimostra di meritarselo. Ma il processo bifasico caratterizzato da un preciso ordine di intervento non trova corrispondenza nel progetto governativo, ... (*omissis*) Questa inversione del cronoprogramma compone l'incostituzionalità del ddl 1665, del resto non è la prima volta che disattendere la dimensione temporale si risolve in una violazione all'assetto costituzionale» (Audizione della prof.ssa G. DE MINICO del 12 marzo 2024 sul disegno di legge A.C. 1665).

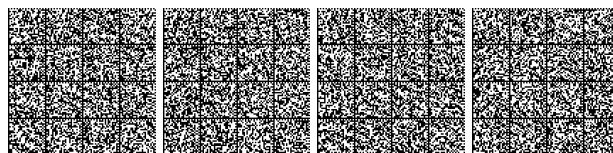
Le disposizioni censurate restringono il perimetro delle risorse disponibili in favore della Regione Campania e, dal momento che la perequazione non viene effettivamente garantita prima della stipula di ciascuna intesa, i vizi dedotti riverberano in lesione di tutte le attribuzioni costituzionali della ricorrente e di su tutti i propri titoli di competenza. 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.

VIII. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 76, 116, comma 3, e 119, commi 1, 2 E 4, della Costituzione.

1. L'art. 3 della legge impugnata contrasta patentemente con le disposizioni in rubrica, poiché non individua i principi e i criteri direttivi che dovrebbero guidare l'attività di determinazione dei LEP. Più precisamente, l'art. 3 delega il Governo a adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della 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.

Senonché, queste ultime disposizioni si limitano a delineare la procedura per l'emanazione di d.P.C.M., presentati da una cabina di regia a tale scopo istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma non contengono certo principi e criteri direttivi, idonei a indirizzare l'esercizio della funzione legislativa.

2. Si tratta, pertanto, di una vera e propria delega «in bianco», in contrasto – come sancito da costante giurisprudenza costituzionale – con l'art. 76 della Costituzione.



Come Codesta Corte ha avuto modo di chiarire, la legge delega è «fondamento e limite del potere legislativo delegato; essa», sicché, se è vero che «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», è altrettanto vero che «non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque non idonee ad indirizzarne l'attività» (Corte costituzionale, 27 luglio 2023, n. 166).

— L'art. 76 della Costituzione, infatti, «non contempla la possibilità di abbandonare alle determinazioni del Governo, tramite deleghe “in bianco”, le scelte legislative fondamentali e di indirizzo relative alle materie regolate, esigendo al contrario che, in proposito, si manifesti la valutazione politica preminente del Parlamento» (Corte costituzionale, 21 ottobre 1998, n. 354).

Codesta Corte ha infatti chiarito che «Le direttive, i principi ed i criteri servono [...] a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata» (Corte costituzionale, 10 ottobre 1985, n. 158).

Il rimando effettuato dalla legge impugnata non consente nemmeno di ricavare i principi e criteri direttivi per implicito (Corte costituzionale, 12 marzo 1986, n. 48). Le norme richiamate per *relationem* non riportano, infatti, criteri sufficientemente specifici e, pertanto, sotto questo aspetto sono incostituzionali per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Le criticità di cui al presente motivo erano state segnalate, peraltro anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, che, nel parere reso sul disegno di legge nella seduta del 23 aprile 2024, ha evidenziato come i commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge di bilancio 2023 - da cui avrebbero dovuto ricavarsi i principi e criteri per l'esercizio della delega - avessero unicamente «un contenuto prevalentemente organizzativo e procedurale» e, come tale, non idoneo a guidare l'esercizio della funzione legislativa da parte dell'Esecutivo.

3. La delega «in bianco», in palese contrasto con la giurisprudenza costituzionale richiamata, risulta essere particolarmente grave - e la ridondanza di tale illegittimità particolarmente evidente - nel caso che qui ci occupa, proprio per la centralità che l'individuazione dei LEP assume nel procedimento per l'attribuzione delle ulteriori condizioni e forme di autonomia. Così, l'eccesso di delega comporta anche una violazione degli articoli 116 comma 3, e 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione.

Se la fissazione dei LEP rappresenta il presupposto del trasferimento di ulteriori competenze dallo Stato alle autonomie territoriali, è evidente che la determinazione dei LEP incide sull'estensione e sui limiti delle funzioni attribuibili alle Regioni. Sicché, essendo impedita in concreto la determinazione dei LEP, perché non sono stati fissati principi e criteri direttivi e non è rispettata la riserva di legge prevista dall'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione.

Contestualmente alla determinazione dei LEP, sono stabiliti, peraltro, anche i costi e i fabbisogni *standard* correlati a tali prestazioni. Tale operazione è necessaria per quantificare l'entità del finanziamento delle funzioni trasferite, con un riflesso diretto sulle entrate riconosciute alle Regioni per l'esercizio delle nuove funzioni e, per converso, sulle risorse che rimangono in capo allo Stato e, in ipotesi, anche per finanziare trasferimenti alle altre Regioni, che ne facciano richiesta.

Perciò, è essenziale che la delega legislativa sia esercitata correttamente, secondo i principi ed i criteri legislativamente previsti.

In questi termini, la violazione dell'art. 76 della Costituzione e la conseguente violazione degli articoli 116, comma 3, e 119, commi 1, 2 e 4 della Costituzione «ridonda» in lesione delle competenze regionali. Codesta Corte, del resto, ha precisato che le Regioni possono, nei giudizi in via principale, «contestare l'esistenza dei presupposti costituzionali degli atti con forza di legge quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti» (Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 6).

In questo caso, è evidente la ridondanza, perché l'assenza di principi e criteri direttivi per la fissazione dei LEP abilita il Governo a fissarli «liberamente» in sede di approvazione di ciascuna intesa, senza alcuna garanzia in favore delle Regioni che rimangono escluse.

D'altra parte, la fissazione dei LEP per costante giurisprudenza di Codesta Corte è competenza esclusiva statale a carattere trasversale, e pertanto idonea a incidere su tutte le competenze concorrenti di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

IX. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 7 e 9, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera *m*), 116, comma 3, della Costituzione e del principio di legalità *ex* articoli 3, 23, 97 E 113 della Costituzione.



1. L'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione demanda alla legge dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili.

Si tratta, come si è detto, di una materia c.d. trasversale, per la quale la legislazione statale definisce limiti nel rispetto dei quali si esercitano le funzioni legislative regionali, tanto di carattere concorrente quanto di carattere residuale.

La legge, dunque, in questa materia è imprescindibile. Coerentemente con tale interpretazione (pur non fissando principi e criteri direttivi), l'art. 3 della legge impugnata prevede una delega al Governo per l'adozione dei decreti legislativi, per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Si prevede, in altre parole, che la determinazione dei LEP avvenga con atto avente forza di legge.

2. Tuttavia, del tutto contraddittoriamente, il comma 7 dell'art. 3 prevede che «i LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili [...] con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]». Sotto questo profilo la disposizione, nell'attribuire a un atto amministrativo monocratico l'aggiornamento della determinazione dei LEP, oltre a violare l'art. 117, comma 2, lettera *m*), così come interpretato dalla costante giurisprudenza di Codesta Corte costituzionale, risulta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'irrazionalità e dell'irragionevolezza. La previsione è infatti del tutto contraddittoria, specialmente se raffrontata con il comma 1, che coerentemente individua nella fonte di rango legislativo l'atto attraverso il quale i LEP devono essere determinati.

3. L'attribuzione di potere al Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre - così come delineata dal citato art. 3, comma 7, risulta in contrasto con il principio di legalità sostanziale delineato dalla giurisprudenza di Codesta Corte, che impone alla legge, oltre che di fondare il potere, di definirne limiti e modalità di esercizio, che nella fattispecie sono del tutto assenti, risultando il potere attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri slegato da qualunque criterio concreto di esercizio.

Codesta Corte ha affermato, in più occasioni, che il principio di legalità sostanziale non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad un'autorità amministrativa, ciò che produrrebbe l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione. Si è affermato, infatti, che «[n]on è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa» (*ex multis*, Corte costituzionale, 7 aprile 2011, n. 115).

4. Alla luce di quanto esposto in precedenza, è evidente, quindi, la violazione della sfera di attribuzioni della Regione ricorrente. La legge ordinaria è garanzia anche per le singole Regioni, in quanto luogo di sintesi di tutte le istanze e gli interessi della comunità nazionale e, pertanto, anche degli enti territoriali che compongono la Repubblica (art. 114 della Costituzione).

L'assenza di criteri direttivi per l'aggiornamento dei LEP, peraltro, sostanzialmente rimette all'arbitrio del Presidente del Consiglio dei ministri il loro aggiornamento. Con il risultato pratico che gli atti sarebbero sindacabili soltanto di fronte al giudice amministrativo, il cui sindacato sarebbe limitato, trattandosi di atto ampiamente discrezionale.

Ne deriva, evidente, la lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania perché, specularmente a quanto si è osservato nel motivo precedente, la competenza a fissare (e quindi ad aggiornare) i LEP è competenza trasversale, idonea a incidere su tutte le materie oggetto di potestà legislativa concorrente (e, dunque, su tutte le attribuzioni costituzionali della Regione Campania). I LEP, del resto, sono presenti anche nelle materie a competenza legislativa esclusiva statale, in cui la Regione ha comunque compiti amministrativi.

X. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 2 e 4, 3, comma 7, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e degli obblighi comunitari di cui 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.

1. La legge n. 86/2024 viola l'art. 117 della Costituzione anche sotto gli ulteriori profili indicati in epigrafe.

Come si è diffusamente argomentato nei motivi che precedono, la legge impugnata:

(i) prevede un sistema in cui i LEP sarebbero riferibili soltanto ad alcune materie, con ciò consentendo che, per le materie in cui, in base alla medesima legge, i LEP non devono essere predeterminati, il trasferimento delle funzioni è possibile immediatamente, anche senza la previa individuazione degli stessi (*cfr.* art. 1, comma 2);

(ii) ammette che il trasferimento delle funzioni avvenga non solo una volta garantiti i LEP, essendo sufficiente, invece, predisporre un non meglio individuato finanziamento per la relativa (futura ed eventuale) garanzia (*cfr.* art. 1, comma 2 e art. 4, comma 1);



(iii) demanda a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, l'aggiornamento periodico dei LEP, con ciò sottraendo al Parlamento la disciplina di una materia cruciale nella garanzia di livelli minimi nel godimento dei diritti sociali per i cittadini di tutto il Paese (cfr. art. 3, comma 7);

(iv) prevede che tale aggiornamento periodico avvenga «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili», con ciò condizionando la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni alle necessità di bilancio (cfr. art. 3, comma 7).

Così disponendo, è messa a rischio l'uniformità delle condizioni di vita nel Paese e, conseguentemente, la coesione territoriale, in 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 individua la coesione economica, sociale e territoriale tra i sei pilastri fondanti del Piano stesso.

Le disposizioni in questione violano, pertanto, indirettamente l'art. 117, comma 1, della Costituzione, violando direttamente gli obblighi comunitari che costituiscono norma interposta, perché impediscono il perseguimento degli obiettivi del PNRR, approvato con gli atti comunitari indicati nell'epigrafe del presente motivo.

2. Corre l'obbligo di evidenziare che 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» (cfr., 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.

La decisione di esecuzione del Consiglio prevede, infatti, che entro il primo trimestre del 2026 si addivenga al completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 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, per quanto illustrato sinora, come i meccanismi di trasferimento delle risorse previsti dalla legge n. 86/2024 siano ben lontani dall'implementare un quadro di regole chiaro che effettivamente migliori «la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo» e assegni «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, quindi, l'ulteriore effetto di minare la possibilità di accedere ai fondi previsti dal PNRR, dal momento che (come noto) l'art. 24 del regolamento UE n. 241/2021 ricollega la sospensione dell'erogazione dei contributi finanziari non solo al mancato conseguimento degli obiettivi, ma anche alla messa in atto di azioni che si pongono in contrasto con ulteriori obiettivi già raggiunti o da raggiungere.

Questo - oltre che comportare un danno ingente per le finanze pubbliche - finisce per riverberarsi anche sulla sfera di attribuzione dei soggetti attuatori del Piano, fra cui figurano anche le Regioni, che rischierebbero di vedersi private dei fondi a copertura di attività già messe in atto e delle risorse necessarie a implementare gli ulteriori investimenti previsti dal medesimo Piano. In quest'ottica, è evidente la lesione della sfera di attribuzioni della Regione ricorrente.

Per tali motivi le norme contrastano patentemente altresì con gli articoli 3 e 4 del regolamento UE 2021/241, interpretato in linea con i *Country Report*, sopra citati, in guisa da violare in via indiretta anche l'art. 117, comma 1, della Costituzione perfezionando così la fattispecie della violazione per norma interposta.

XI. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 3, 5 e 8, della legge 26 giugno 2025, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5, 97, 81, 114, 116, comma 3, e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5 e degli articoli 70 e 72 della Costituzione.

1. Quanto ai profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni afferenti il procedimento, che la legge impugnata delinea perché si addivenga all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, non si può che prendere le mosse dall'art. 2, commi 5 e 8, nella parte in cui prevede che «il disegno di legge [...], cui è allegata l'intesa» venga «trasMESSO alle Camere» unicamente «per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

Tale contenuto viola l'art. 116, comma 3, della Costituzione, che non si limita a prevedere una mera deliberazione che approvi l'intesa, ma richiede l'approvazione - a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata - di una legge d'iniziativa regionale (v. infra), che segua l'ordinario procedimento legislativo in Commissione e, successivamente, in Aula, con le correlate garanzie, in termini non solo di confronto tra maggioranza e opposizioni parlamentari, ma anche di necessario coinvolgimento dell'opinione pubblica, in ragione della pubblicità del procedimento legislativo. Nel riferirsi a una semplice deliberazione, la legge impugnata sembrerebbe, invece, richiedere una sola votazione complessiva sull'intesa raggiunta dagli Esecutivi dello Stato e della Regione interessata, senza la possibilità per il Parlamento di intervenire, come nell'ordinario iter *legis*.



Così disponendo, si svislisce il Parlamento - in contrasto con quanto stabilito all'art. 116, comma 3, della Costituzione - relegandolo a un mero ruolo di ratifica di un'intesa, il cui negoziato si esaurisce nel circuito del rapporto tra Governo e Giunta regionale.

2. Sul punto, basti aver riguardo al procedimento scandito dalla legge impugnata: dopo essere state semplicemente «informate» (comma 2) dell'avvio del negoziato, le Camere sono chiamate, attraverso i «competenti organi parlamentari» all'espressione di un semplice «atto di indirizzo» (comma 4), né necessario, posto che se esso non viene emanato entro novanta giorni è consentito procedere in assenza, né vincolante, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri può benissimo non conformarsi allo stesso, essendo tenuto semplicemente a «riferire alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata» (comma 5).

A seguito della sottoscrizione dell'intesa, il disegno di legge al quale l'intesa è allegata è immediatamente trasmesso alle Camere per una semplice «deliberazione», che corrisponde all'approvazione finale (comma 8).

Si configura, quindi, una deliberazione complessiva sull'intesa raggiunta dagli Esecutivi dello Stato e della Regione interessata, un «prendere o lasciare», che non consente al Parlamento il pieno esercizio delle proprie funzioni.

Al contrario, come si è sostenuto nell'Appello di trenta costituzionalisti su Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese (<https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.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».

3. La legge impugnata sembra connotare la legge di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione in termini di una legge di ratifica di un trattato internazionale. Con ciò, si evidenzia (in maniera ancor più marcata) la distorsione che la legge impugnata introduce nel rapporto tra lo Stato e le Regioni, considerato al pari di rapporto tra ordinamenti sovrani, in un contesto in cui, come sopra rilevato, le Regioni sono, invece, prive di sovranità, come chiarito da Codesta Corte (Corte costituzionale, 7 novembre, 2007, n. 365).

4. La legge che definisce le «forme e condizioni particolari di autonomia» compie, invece, scelte estremamente impattanti, come si è illustrato anche nei motivi che precedono, per l'unità nazionale e per la garanzia di eguali condizioni di vita tra i cittadini.

La previa conclusione di un'intesa tra Esecutivi non può avere l'effetto di sottrarre alle Camere la possibilità di svolgere il fondamentale ruolo di sintesi, che tenga conto delle istanze anche delle altre Regioni, proprio in funzione della suddetta garanzia dell'unità nazionale.

Il Parlamento è la sede costituzionalmente individuata per effettuare una sintesi tra le istanze dello Stato e delle diverse Regioni; da qui, l'imposizione - *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione - della maggioranza assoluta per l'approvazione della legge ivi contemplata. È solo all'organo rappresentativo della Nazione (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n. 118), solo al Parlamento che spetta di valutare, in ogni suo aspetto, la scelta di garantire a una Regione maggiori competenze, verificandone l'impatto sull'unità della Repubblica.

5. In questi termini, si configura il contrasto anche con gli articoli 5, 70 e 72, della Costituzione. Sottrarre, nei fatti, la possibilità al Parlamento di svolgere un esame compiuto dell'intesa, pone in pericolo l'unità nazionale, potenziando le competenze di alcune Regioni, a detrimento di quelle di altre, al di fuori di una visione e di una sintesi che tengano conto dell'insieme complessivo della Nazione.

Impedire al Parlamento di svolgere un'adeguata istruttoria non assicura a ciascuna Regione la salvaguardia del suo ruolo, delle sue competenze e funzioni e del loro adeguato finanziamento.

La violazione delle disposizioni costituzionali citate «ridonda», pertanto, quale violazione delle competenze della Regione ricorrente. Tenuto conto dei possibili contenuti e degli effetti, il coinvolgimento del Parlamento nell'approvazione dell'intesa avrebbe costituito un'importante, indefettibile, garanzia a favore di ogni singola Regione.

I vizi denunciati ridondano in lesione, come detto, delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania, perché il mancato coinvolgimento del Parlamento, relegato a un ruolo di mera ratifica di decisioni prese da altri (i due Esecutivi, quello statale e regionale), impedisce che il Parlamento stesso, in quanto luogo della sintesi dell'interesse nazionale nel suo complesso, possa intervenire sul testo della intesa e della legge di approvazione.

Ciò è tanto più evidente sol considerando l'evidente irragionevolezza della previsione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 86/2024, là dove si afferma che dalla singola intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si è già avuto modo di dimostrare che così non è, e dunque, visto che saranno disposizioni sicuramente incidenti sul bilancio, al Parlamento dovrebbe essere concesso di intervenire per assicurare l'obiettivo della perequazione tra le varie Regioni.



XII. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, nonché degli articoli 5 e 120, della Costituzione.

1. Il medesimo art. 2, comma 8, della legge impugnata presenta un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione dal momento che non prevede alcun coinvolgimento della Regione nella fase di approvazione parlamentare dell'intesa.

Prevedere, come fa la legge impugnata, che l'intero procedimento si svolga nel negoziato tra i due Esecutivi, statale e regionale, riducendo a un ruolo di «ratifica» il Parlamento, non solo svalorizza (come visto) il ruolo di quest'ultimo, ma va a danno anche della Regione interessata ad accedere alle condizioni di autonomia differenziata, come in ipotesi potrebbe essere la Regione Campania, beninteso nel pieno rispetto della Carta costituzionale, come sopra rilevato.

Dopo la stipula dell'intesa, infatti, la Regione non è in alcun modo coinvolta nell'*iter* legislativo. Il Parlamento, dunque, ben potrebbe radicalmente bocciare l'intesa, e alla singola Regione non potrebbe essere concesso intervenire per modificare opportunamente i contenuti di essa, in modo da ottenere l'approvazione parlamentare. Prevenendo possibili obiezioni, si osserva che è vero che l'art. 2 della legge impugnata abilita il Parlamento ad adottare «atti d'indirizzo», che in ipotesi potrebbero prevenire la bocciatura; senonché il Governo viene legittimato a discostarsene senza particolari difficoltà e senza previo coinvolgimento della Regione interessata.

2. Così configurato, il procedimento delineato dalla legge impugnata contrasta, pertanto, anche con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione. In virtù di tale principio, alla Regione non dovrebbe essere precluso un intervento anche «al ribasso» rispetto a quanto convenuto in sede di intesa, per ottenere l'approvazione parlamentare.

La violazione del principio di leale collaborazione sussiste anche a voler considerare possibile la modifica da parte della singola Regione nel senso voluto dal Parlamento.

Non sono previste, infatti, particolari garanzie procedurali a favore della singola Regione dopo l'approvazione dell'intesa; il negoziato, come detto, si svolge solo tra Regione e Governo, senza che la Regione possa effettivamente interloquire con le varie Commissioni parlamentari. Ciò potrebbe comportare l'effetto paradossale per cui la singola Regione sarebbe tenuta ad accettare «a scatola chiusa» le determinazioni parlamentari, le quali, evidentemente, potrebbero anche indurla a rinunciare al proprio percorso autonomistico.

Se, come detto, il principio di leale collaborazione ha una portata elastica, da adattare al singolo caso concreto, ferma restando la necessità di assicurare un ordinato svolgimento dei rapporti tra tutti gli enti componenti la Repubblica, nel caso di specie esso difetta radicalmente. Ciò è tanto più grave sol considerando l'intreccio delle varie competenze interessate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, che potenzialmente possono interessare anche molte delle materie oggetto di competenza legislativa esclusiva statale. Potenzialmente, dunque, il Parlamento potrebbe ritenere i contenuti dell'intesa in contrasto con gli obiettivi fissati dalla legge statale, e richiedere modifiche particolarmente stringenti, che la Regione potrebbe non essere indotta ad accettare tout court, rinunciando così al percorso autonomistico. Evenienza, quest'ultima, che si sarebbe potuta evitare prevedendo il coinvolgimento degli uffici regionali lungo tutto l'arco di approvazione della legge.

Sotto questo aspetto, è evidente l'ammissibilità del motivo in esame, perché è riferito alla capacità di attuare effettivamente l'art. 116, comma 3, della Costituzione, ferme restando le considerazioni espresse in precedenza sull'argomento.

XIII. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, e 121, comma 2, della Costituzione.

— L'art. 2 della legge impugnata si pone in contrasto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione anche là dove non configura l'iniziativa della Regione come iniziativa legislativa in senso stretto. Si prevede infatti che il disegno di legge venga redatto e presentato non già dalla Regione, come previsto dal combinato disposto degli articoli 116 e 121 della Costituzione, ma dal Governo, con evidente lesione della sfera di attribuzioni della Regione.

Essendo riferita a una legge dello Stato, l'iniziativa della Regione interessata, di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, non deve intendersi quale mera proposta, ma come iniziativa ai sensi dell'art. 121, comma 2, ultimo periodo, della Costituzione, per cui ciascun Consiglio regionale può esercitare l'iniziativa legislativa.

Tale ricostruzione è stata confermata, peraltro, anche da Codesta Corte (Corte costituzionale, 25 giugno 2015 n. 118 e 15 ottobre 2015, n. 202) che ha fatto esplicito riferimento a «l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata».

In questo quadro, la disposizione impugnata contrasta con agli articoli 116 e 121 della Costituzione, perché qualifica l'iniziativa della Regione come iniziativa legislativa, lasciando, invece, al Governo l'iniziativa legislativa finalizzata all'approvazione della legge che riconosce maggiore autonomia.



XIV. Illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3, commi 2 e 7, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5 e 120, 81, 97, 114 della Costituzione.

1. Il procedimento delineato dalla legge n. 86/2024 viola patentemente le norme in epigrafe. Si consente, infatti, del tutto irragionevolmente – con violazione degli articoli 3, 97 e 81 della Costituzione – di prescindere dalla valutazione dei Ministeri competenti per materia e del Ministero dell'economia e delle finanze e, in sede di negoziato tra Regione richiedente e Governo, non si prevede in alcun modo una valutazione dell'interesse delle altre Regioni, né un adeguato ed effettivo coinvolgimento delle stesse, attraverso la necessità dell'intesa o almeno del parere della Conferenza delle Regioni, in guisa che risulta palesemente viziato l'intero procedimento volto alla formazione dell'intesa per contrasto con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

— Al comma 4 del medesimo art. 2 si prevede che sullo schema di intesa preliminare sia acquisito un mero parere della Conferenza Unificata e non l'intesa della stessa, nonostante la significativa portata delle singole intese sul futuro assetto ordinamentale, sociale ed economico-finanziario anche delle altre Regioni, con violazione, anche sotto tale profilo, degli articoli 5, 114 e 120, vieppiù tenuto conto che Codesta Corte costituzionale ha più volte affermato (ex multis, sentenza n. 116/94) «che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome) ... in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

2. L'art. 3, comma 2, viola analogamente le disposizioni individuate in rubrica, dal momento che prevede, per l'adozione dei decreti legislativi determinativi dei LEP, il parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa, che consentirebbe la realizzazione di un effettivo confronto con le autonomie regionali.

Più nel dettaglio, la disposizione citata prevede che i decreti legislativi di determinazione 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, precedentemente - ai sensi dell'art. 2, primo comma, semplicemente «informata» del «negoziato» tra la Regione e il Governo. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

3. Il depotenziamento dell'intesa a mero parere viola il principio di leale collaborazione, per come interpretato anche da Codesta Corte costituzionale, per cui «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», che costituisce «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati» (Corte costituzionale, 25 novembre 2016, n. 251). A differenza del parere, l'intesa consente, infatti, «lo svolgimento di genuine trattative e garantisce un reale coinvolgimento» (Corte costituzionale, 13 dicembre 2017, n. 261). Il principio di leale collaborazione, alla base dei rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, impone la previsione di «una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303).

4. La mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata determina la illegittimità della relativa previsione per varie ragioni. Si tratta, anzitutto, di materie in cui vengono in gioco i LEP, che devono essere determinati, nell'impostazione della legge impugnata, parallelamente all'approvazione dell'intesa. Codesta Corte ha sottolineato a più riprese la trasversalità dei LEP e come essi incidono su tutte le materie oggetto di competenza concorrente. L'intesa, dunque, era necessaria perché si verifica proprio quell'inestricabile intreccio di competenze che Codesta Corte ritiene presupposto per l'operatività dell'intesa, in luogo di un semplice parere non vincolante. E, del resto, che l'intesa fosse necessaria, in luogo del parere, emerge dal tenore letterale dell'art. 1, comma 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023), sempre in tema di LEP, anche a valere come *tertium comparationis* nell'ambito del giudizio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.

— Il comma da ultimo citato prevede che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, siano adottati 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. Se l'intesa è stata ritenuta necessaria in quell'occasione, non si vede cosa sia cambiato, e soprattutto cosa giustifichi il cambio di rotta del legislatore.

5. Specularmente, e per gli stessi motivi, è costituzionalmente illegittima anche la disposizione dedicata al procedimento di aggiornamento dei LEP (art. 3, comma 7), che avverrebbe sempre per tramite di decreto del Presidente del Consiglio adottati previo parere della Conferenza unificata, da rilasciarsi entro soli venti giorni, decorsi i quali gli stessi decreti sono comunque trasmessi alle Camere.



6. Da quanto esposto emerge come le disposizioni richiamate vulnerino le prerogative della Regione Campania.

La determinazione dei LEP è, come più volte rilevato, trasversale e idonea a investire tutte le competenze della singola Regione previste dalla Costituzione, a vario titolo. Il relativo finanziamento avrebbe dovuto essere quindi concertato con tutti gli enti locali che compongono la Repubblica; il mancato coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e la previsione di un semplice parere, non vincolante, della Conferenza unificata in luogo dell'intesa determina certamente è un vizio che ridonda in danno delle attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente. Essa, a mero titolo esemplificativo, incide sulla competenza concorrente spettante in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

XV. Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 3, della Costituzione.

1. La legge n. 86/2024 presenta, infine, un ulteriore profilo di contrasto con la Costituzione e, in particolare, con l'art. 3, là dove - all'art. 11 - 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».

La disposizione si riferisce, con ogni evidenza, agli accordi preliminari (*pre-intese*) sottoscritti, nel 2018, dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna con il Governo Gentiloni e alle successive interlocuzioni con i successivi Governi, giunte sino all'elaborazione di bozze d'intesa.

Se interpretata nel senso di consentire l'esame e la conclusione di procedimenti *ex art.* 116 della Costituzione, già avviati prima dell'entrata in vigore della legge impugnata, la disposizione risulta, in primo luogo, irragionevole sotto due ordini profili.

2. Da un lato, facendo salvi gli accordi già raggiunti con talune Regioni, essa inserisce, da subito, un regime derogatorio nel contesto di un atto normativo che ambisce, invece, a dettare un quadro di principi generali.

Contrasta, infatti, con l'obiettivo dichiarato della legge impugnata, ossia «costruire percorsi costanti e organici attorno ai processi di accesso all'autonomia differenziata» (cfr., *Dossier* redatto dal Servizio studi della Camera del 5 febbraio 2024, pag. 7-8), una norma che fa salvi i procedimenti avviati fuori dal perimetro delineato dalla legge in cui quella stessa norma si colloca.

Questo crea l'effetto paradossale di sottrarre le Regioni in questione al sistema di presidi che, pur con le criticità di cui si è detto, la legge n. 86/2024 vorrebbe delineare in primis a tutela dei LEP.

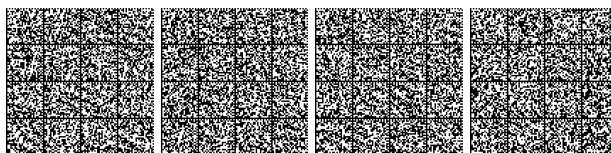
3. Dall'altro lato, è evidente la intrinseca discriminazione della previsione per cui, in assenza di alcuna giustificazione, le Regioni, che hanno già avviato un confronto vedranno gli accordi raggiunti sinora fatti salvi ed esaminati solo «secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni» della legge impugnata, laddove le altre Regioni, che sinora non hanno richiesto di accedere al regime previsto dall'art. 116, comma 3 della Costituzione, dovranno sottostare in toto alla disciplina prevista dalla medesima legge.

L'asimmetria tra procedimenti applicabili alle diverse Regioni impedisce quell'uniformità tra i percorsi di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, che - secondo gli obiettivi enunciati proprio dalla legge impugnata (2) - costituirebbe una garanzia per tutte le Regioni di accedere al regime di cui all'art. 116, comma 3 in condizioni di parità.

A ciò si aggiunga che le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno avviato il percorso di autonomia differenziata secondo un paradigma diverso da quello delineato - come argomentato con il primo motivo del presente ricorso - dall'art. 116, comma 3. In base alle *pre-intese* raggiunte, infatti, le Regioni hanno concordato il trasferimento di un'ampia gamma di competenze, senza alcun collegamento con la specificità territoriale.

4. A quanto esposto va aggiunto che la disposizione dell'art. 11 non soltanto non destina risorse, né indica a valere su quali risorse destinate sarà finanziato il trasferimento, in guisa da violare altresì l'art. 81 della Costituzione.

(2) Ci si riferisce all'art. 1, comma 1, della legge n. 86/2024, ove si prevede che «1. La presente legge, nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, 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».



5. Le dedotte violazioni ridondano in una grave lesione delle prerogative della Regione ricorrente. Garantire una sorta di percorso accelerato ad alcune Regioni pregiudicherebbe, infatti, inevitabilmente ed irreparabilmente la posizione delle altre, considerato che, fermo il limite delle risorse disponibili - una volta trasferite competenze ad alcune Regioni, potrebbero non esservi risorse sufficienti per trasferirne ad altre.

La ricorrente Regione Campania fa espressa riserva di formalizzazione di istanza per l'ottenimento della tutela cautelare di cui all'art. 35, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ove dovesse essere avviata l'attuazione delle disposizioni di cui al gravato art. 11.

P. Q. M.

Si conclude per l'accoglimento del ricorso e la conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e comunque, in particolare, delle disposizioni indicate nel presente ricorso.

Napoli - Roma, 26 agosto 2024

Gli avvocati: BOVE - MARONE

24C00196

N. 162

Ordinanza dell'8 luglio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Francesco Catania contro Comune di Lipari, Regione Siciliana - Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana e Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina.

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

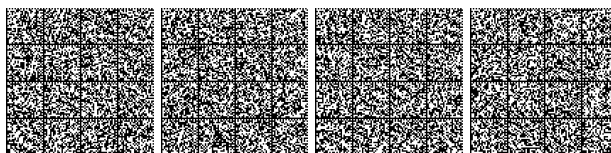
In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 46 del 2022, proposto dal signor Francesco Catania, rappresentato e difeso dall'Avv. Ottavio Occhipinti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro Comune di Lipari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Milena Sindoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Siciliana Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana, Sicilia - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina, Sicilia Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

nei confronti Pasquale Mincione, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) n. 1933/2021, resa tra le parti, il 14 giugno 2021 a definizione del giudizio n. 1745/2007 R.G. promosso dal signor Pasquale Mincione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Lipari e di Regione Siciliana Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana e di Sicilia Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina e di Sicilia Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2024 la Cons. Paola La Ganga e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

I. L'appellante impugna la sentenza n. 1933/2021 con la quale il Tribunale amministrativo regionale ha rigettato il ricorso principale proposto, in primo grado, per l'annullamento del provvedimento dell'8 maggio 2007 di diniego di concessione edilizia in sanatoria relativamente a fabbricato adibito a civile abitazione sito in località Sotto Castello nell'isola di Panarea e del parere negativo della Soprintendenza ivi richiamato.

II. L'appellante espone in fatto che il Comune di Lipari aveva rilasciato al sig. Pasquale Mincione (suo dante causa del diritto di nuda proprietà) licenza edilizia n. 140 del 28 giugno 1975 per la costruzione, in Panarea, di una «camera e servizio igienico» fuori terra con superficie di circa mq. 18 e colonne «eoliane» a delimitazione di perimetro circostante.

La realizzazione fu ultimata nel maggio 1976, ma in aggiunta all'opera autorizzata di mq. 18, fu realizzata un'ulteriore superficie di mq. 10 e un vanosottostante di mq. 27 interrato entro le fondazioni, inclusivo di WC.

III. Successivamente, nel 1981 (circostanza incontrovertita), fu realizzato, in adiacenza un cucinino di circa mq. 4,50, un porticato di circa mq. 8,50 e una pertinenza interrata.

IV. L'appello è proposto unicamente avverso il capo di sentenza che ha rigettato il primo motivo del ricorso con il quale l'originario ricorrente aveva sostenuto che le opere oggetto di sanatoria sarebbero state realizzate prima dell'entrata in vigore della legge r. n. 78/1976 e precisamente nel maggio 1976, cosicché il diniego sarebbe fondato sull'erroneo assunto del completamento di detti lavori dopo tale data.

V. Il Comune di Lipari si è costituito con atto di stile contestando la fondatezza dell'appello.

VI. L'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana e la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina hanno eccepito: preliminarmente, la parziale inammissibilità dell'appello, in quanto in violazione dell'art. 104 c.p.a., l'appellante ha ampliato il *thema decidendum* del giudizio di primo grado avendo dedotto, per la prima volta in appello, l'illegittimità degli atti impugnati in ragione della presunta irrilevanza paesaggistica delle opere interrate; nel merito l'infondatezza dell'appello.

VII. È palesemente fondata l'eccezione di inammissibilità parziale del motivo di appello, in quanto, visionato il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, in effetti il ricorrente non aveva formulato in primo grado alcuna specifica censura in merito alle opere abusive interrate, essendosi limitando soltanto a sostenere per i 28 mq. interrati e sottostanti l'opera autorizzata che gli stessi erano stati ultimati nel maggio del 1976, mentre per la cucina di mq. 4,5, il magazzino di pertinenza e il porticato realizzati nel 1981, che quest'ultime opere sarebbero condonabili perché inferiori al 10% dell'intero manufatto. L'eccezione di irrilevanza paesaggistica delle opere interrate rappresenta indubbiamente un ampliamento della domanda introdotta col ricorso in primo grado e, pertanto, in applicazione del c.d. divieto di *ius novorum* in appello non è ammissibile.



VIII. A fronte della prefata eccezione di parziale inammissibilità del primo motivo d'appello, palesemente fondata, è evidente che l'ulteriore sorte del gravame resta ineluttabilmente condizionata alla verifica di applicabilità del condono del 1985 agli immobili che – come quello di cui qui trattasi – sono stati realizzati dopo il 1976 ed entro il 1° ottobre 1983 (situazione in cui è incontroverso che ricadano le opere di cui qui trattasi) all'interno della fascia di rispetto di m. 150 dalla battigia costiera e in comuni (come quello di Lipari, di cui è frazione Panarea) che non avevano introdotto, *eo tempore*, alcuno specifico vincolo di assoluta inedificabilità per detta zona costiera nei loro piani regolatori generali.

IX. Resta conseguentemente riservata, in relazione all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza, la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lettera a), della l.r. n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che – così come accertato relativamente all'opera di cui qui trattasi – pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

X. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili, sottopone alla Corte costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precetto – di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» – sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché – in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia – dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo). In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991. L'accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l'effetto – ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precetto di cui al cit. art. 15, primo comma, lettera a), della L.R. n. 78 del 1976 – di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983. Ne resterebbero invece comunque escluse – oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precetto loro rivolto dal cit. art. 15, lettera a) – tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all'entrata in vigore della cit. L.R. n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce. In via subordinata – ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, L.R. n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985 – questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un'ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell'originario precetto della L.R. n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del T.U. n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue. L'art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – con il suo



XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l'art. 15, lettera a), della cit. L.R. 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

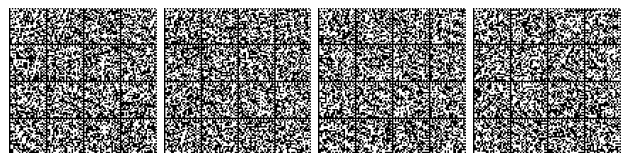
a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente in situ: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento. Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente *sia*) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33 L.R. n. 37/1985 e 15 L.R. n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa – sul piano logico e sistematico – che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera a); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere b), c), d) ed e).

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battigia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della L.R. n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera a) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegesi si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da a) a e): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti (":") dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola (",") anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il "."») l'unico periodo complesso). Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere – e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche de praeterito – che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza e) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato). Attività senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa erga omnes (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali. Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore. Sul



piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale – della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante – di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegesi della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della L.R. n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubitabilmente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976). Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera a)», della L.R. n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi – ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva – se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del precetto in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità ai sensi della L.R. n. 37 del 1985 – possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

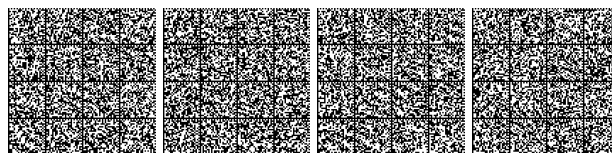
Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già espone *supra*. Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione – di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione Siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa – ad abundantiam ci si farà carico, per fugare ogni dubbio circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello *sin qui* esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

1) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della L.R. 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del Comune in epigrafe);



II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della L.R. 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinviante esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera a) del primo comma dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera a) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì – come si è già anticipato e si dirà meglio infra – della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla Regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cf.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010). Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale. Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro – da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali – pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concretamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale ex art. 25 Cost., sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante in *bonam partem*, piuttosto che in *malam partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato – e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi – che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ... , individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive")», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte Cost. 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno – in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale – resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, L.R. n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precetto legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera a), della L.R. n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera a) dell'art. 15 L.R. n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera a) si colloca indubitabilmente;



2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerna esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera a) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: *a onta* del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) – e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mazzata», del richiamo della norma pregressa – qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 Cost. e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* – dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi – l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriamente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33 L.R. n. 37 del 1985) dal Comune di ubicazione del singolo immobile. L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia una tantum, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati art. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrinamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell'immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex* articoli 13 e 36 cit.).

La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della L.R. n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della cit. L.R. 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità.

Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che – alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 – anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale – e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione Siciliana) – proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex* articoli 13 e 36 cit..

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (non ostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un obiter dictum che in realtà è del tutto estraneo alla *ratio* decidendi) ha però respinto gli appelli dell'Amministrazione (Comune e Regione) che erano volti a



far riformare una decisione del Tribunale amministrativo regionale favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il Tribunale amministrativo regionale aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal Comune appellante, «che l'art. 23, 10 comma [ora comma XI], della legge reg. 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 lettera a) della legge reg. 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operata dalla L.R. n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»). Anche tali ultimi virgolettati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altre tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale. Sicché – allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori – tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile. Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 – perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precetto direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari – quella su cui si radica l'incostituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della L.R. n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e una *tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità). La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possano ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono. Essenzialmente, nella sanatoria *ex* articoli 13, o 36, citt. non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro – come accade invece per l'oblazione penalistica *ex* articoli 162 e 162-bis codice penale – quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n. 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale). E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge – solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* – consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrate fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte Cost. 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte Cost. 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della l.r. n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera a), della L.R. n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del Comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla L.R. n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non



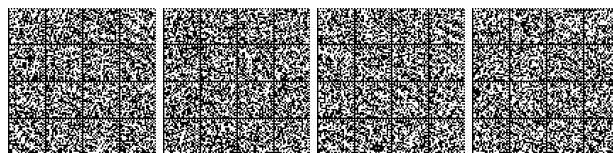
violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis vigente)*. Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la L.R. n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art. 13 cit.*); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33). Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo – e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» – di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312). Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui – secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 – il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la L.R. n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta). In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte. Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale – cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 – ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, *ex art. 32-33, XI comma, della L.R. n. 37/1985*, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lettera a), della cit. L.R. n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo. Per le ragioni che si sono espone, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (e sia) l'unica esegesi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la pretesa ostatività della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della L.R. n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della L.R. 30 aprile 1991, n. 15 – ai sensi del quale «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati. Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi» – il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 e) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, *ex art. 34, comma 2, c.p.a.*, resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni – sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa – sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera a), della L.R. n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».



11. Più esattamente, il legislatore del 1991 – nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* – ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata. Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla L.R. n. 15 del 1991, evidenzii rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla L.R. n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);

3) neppure potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera a, della L.R. n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della L.R. n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, L.R. n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della L.R. 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della L.R. 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera e), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della L.R. 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della L.R. 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla L.R. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, *ex art.* 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò vieppiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, *ex art.* 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege* cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex* articoli 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) – con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, a fortiori, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);



8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art. 3 Cost.*, anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex* articoli 42, 44 e 47 *Cost.*);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (sub specie di non retroattività irragionevole della legislazione: *art. 3 Cost.*): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose erga omnes il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti – forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del precetto, solo a loro rivolto, del 1976 – si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento). Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma – pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 – cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, sub n. 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un precetto che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né *ex* articoli 32-33 cit., né 13 e 36 cit.) quanto edificato. E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralattiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2 l.r. 30 aprile 1991 n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge reg. n. 78 cit.» (così, e pluribus, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; *Id.*, 22 febbraio 2021, n. 134). In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della L.R. n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità – invero a ben vedere insussistente – di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica. Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: *v. supra*, al § 12, sub n. 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della L.R. n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della L.R. n. 78 del 1976. In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario» (Corte Cost. 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva». Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta «imposta» dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525). Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata – ossia l'art. 15, I comma, lettera a), della l.r. n. 78 del 1976 – giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica. Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera a), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precetto è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati. Depone in tal senso anche la giurisprudenza:



cf., già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cf.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250). Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991 – riferito, infatti, all'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della l.r. n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» – senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera a), della l.r. n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era). Paradigmatica, in tal senso, è – conformemente a tutta la più recente giurisprudenza – l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui «Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 L.R. 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive L.R. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia» (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. Giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10)» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera a), della l.r. n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei Comuni «sprovvisti» di piani regolatori, impartendo una direttiva «ai fini della formazione» degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera a) dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della l.r. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134). Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera a), della l.r. n. 78 del 1976 nel senso che esso vieti, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976). E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera a), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati. Si è già visto come l'art. 15 di detta L.R. n. 78 del 1976 contenga cinque precetti – quelli di cui alle lettere a), b), c), d), ed e) – a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cf.* lettera a, d, e), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cf.* lettera b, c).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lettere a), d) ed e), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere b) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e c) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).



Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva. Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0.03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977). Sicché gli indici previsti dalle lettere *b)* e *c)* dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lett. *b* e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che – alla stregua del testo originario della L.R. n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzosamente operante dalla L.R. n. 15 del 1991) – solo per la relativa lettera *a)* si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*). Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi)» (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori – come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso – dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare – poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione – il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle. L'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lettera *a)*, della l.r. n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cf.* Corte costituzionale nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, *citt.*).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

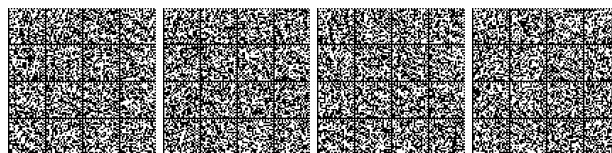
Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» – retroattivamente, si è voluto affermare – come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a)* non può che averla acquisita dal 1991, giammai retroattivamente e sin dal 1976; giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione interpretanda non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali – quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate LL.RR. del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata – sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere caducate (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente Sede che qui si evoca.



17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precetto di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare – escludane la legittimità di un'interpretazione autentica – che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modificazione retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo in *malam partem*) di legificare retroattivamente: epperò tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, e *plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame – mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precetto (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) – il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative. Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 Cost. gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (e *plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici. L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto – ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica – esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte Cost. n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte Cost. n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, cit., 27 giugno 2013, 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della L.R. n. 15 del 1991) che, non essendo rettificata come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte Cost. 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (e *plurimis*, Corte costituzionale 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane – ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 – risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque tra-



smodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 Cost..

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizzi un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenti una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta – com'è accaduto nella specie – addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte Cost. 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte Cost. 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991. L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione interpretanda. Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precetto, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110). «Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precetto che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione interpretanda un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 – ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge – avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta per *silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).



Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

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 – non solo e 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 – ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche 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» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1, Cost..

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma assestitamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata – ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica – l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi – subliminalmente, forse, per l'idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta – la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l'insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall'onere della prova dell'epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battaglia; dalla rilevanza dell'urbanizzazione di fatto dell'area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, *ma*) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, scevra da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d'appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sezione giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 – quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati



alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, e dell'art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a.; 4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe); 5) ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; 6) ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati. Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente;

Michele Pizzi, Consigliere;

Giuseppe Chinè, Consigliere;

Antonino Caleca, Consigliere;

Paola La Ganga, Consigliere, Estensore.

Il Presidente: DE FRANCISCO

L'Estensore: LA GANGA

24C00192

N. 163

Ordinanza del 2 maggio 2024 del G.U.P. presso il Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di A. A.

Processo penale – Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato – Omessa previsione che la sentenza contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

– Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 4.

TRIBUNALE DI GROSSETO

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale (artt. 134 Cost., 23 e segg. legge n. 87 del 1953).

Il Giudice dell'udienza preliminare Sergio Compagnucci;

nel procedimento penale iscritto ai numeri di cui in epigrafe nei confronti di:

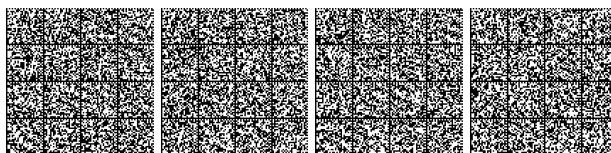
A.A., n. in ... il ... , e residente a ... (...) in via ... n. ... , di fatto in Italia s.f.d. - CUI: ... ;

difeso d'ufficio dall'avv. Sara Montauti, del foro di Grosseto;

in base agli atti del fascicolo, parla e comprende la lingua italiana;

Imputato in ordine al delitto di cui all'art. 572, commi 1 e 2, codice penale perché, attraverso continue, perduranti e reiterate vessazioni di ordine psicologico e fisico (minacce, offese, aggressioni verbali e fisiche), ripetutamente poste in essere nei confronti della compagna con lui convivente O.H., la maltrattava (anche in presenza delle figlie minori di lei, nate da una sua precedente relazione), impostando il rapporto a criteri di sopruso e sopraffazione. In particolare e tra l'altro:

si comportava nei suoi confronti secondo una logica di possesso e di dominio, controllandone ossessivamente i messaggi e le chiamate risultanti dal suo cellulare;



la minacciava con frasi del tipo: «io preferisco ammazzarti prima di lasciarti perché non sarai mai di qualcun altro»; «tu hai la cittadinanza, io ti ammazzo lo stesso, mica crederai che mi fa paura la tua cittadinanza»;

la afferrava per i capelli e la strattonava urlandole che «lui era l'uomo e che lei, essendo donna, doveva solo stare zitta», ogniquale volta lei provasse a contraddirle;

in data ... , dopo essere rientrato a casa in evidente stato di alterazione dovuta all'assunzione di alcool, la aggrediva (in presenza delle minori suddette) proferendo aggressivamente e ripetutamente nei suoi confronti una frase del tipo «Questa sera siete morte» e nel mentre mimava il gesto di tagliarle la gola;

dopo quanto indicato al punto precedente, a fronte del tentativo della donna di calmarlo, la afferrava per il bavero della felpa che indossava, sbattendola più volte contro un armadio — fatto a seguito del quale la donna, approfittando del primo momento utile, riusciva a fuggire dall'abitazione insieme alle figlie e richiedeva l'intervento delle Forze dell'ordine e, poi, veniva condotta al pronto soccorso dell'Ospedale di Grosseto ove le veniva diagnosticato una «reazione acuta allo stress» —;

in tal modo, poneva in essere una condotta abituale estrinsecatasi in più azioni che, pur se realizzate in momenti successivi, sono risultate collegate da un nesso di abitudine e avvinte nel loro svolgimento dall'unica intenzione criminosa di ledere l'integrità psicologica, morale e fisica della persona offesa, a tal punto da indurla ad un persistente stato di soggezione, paura e disagio psico-fisico incompatibile con le normali condizioni di vita e tale da cagionare alla stessa sofferenze e umiliazioni, da rendere particolarmente dolorosa e quasi del tutto impossibile la convivenza, sì da indurla a richiedere l'intervento delle Forze dell'ordine, ad interrompere la relazione e, per un certo periodo, a farsi ospitare presso un'abitazione diversa dalla propria;

con l'aggravante ex art. 572, comma 2, codice penale di avere commesso il fatto anche alla presenza delle figlie minori nati da una precedente relazione della donna (G.E. n. il ... e G.S. n. il ...);

commesso in ... in epoca anteriore o prossima al ...

All'udienza preliminare del 22 aprile 2024, ha emesso mediante lettura del dispositivo la seguente ordinanza.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, quarto comma, codice di procedura penale, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nei termini che seguono.

1. Sulla rilevanza della questione.

L'imputato è chiamato a rispondere della imputazione sopra riportata. Nel corso delle indagini, iniziate a seguito della denuncia sporta dalla persona offesa, l'indagato è sempre risultato irreperibile, come si deduce anche dalla mancata redazione nei suoi confronti del verbale di identificazione. Benché lo stesso sia formalmente residente a ... (...), di fatto non ha una fissa dimora tanto che per tale motivo sono state respinte le sue richieste di permesso di soggiorno dal Questore di ... e dal Questore di Successivamente all'avviso di conclusione indagini ex art. 415-*bis* è stato emesso dal pubblico ministero decreto di irreperibilità, al fine di effettuare la notifica ai sensi dell'art. 159 del codice di procedura penale, mediante consegna al suo difensore di ufficio.

Alla luce di tali risultanze, è stata disposta la notifica a mani dello stesso tramite polizia giudiziaria dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare e della richiesta di rinvio a giudizio, ai sensi dell'art. 419 del codice di procedura penale, ma anche tale notifica ha avuto esito negativo a causa della sua irreperibilità, come emerge dal verbale di vane ricerche del ... , redatto dal Commissariato della Questura di

All'odierna udienza, fissata per verificare l'esito della notifica tramite polizia giudiziaria, è stato sentito il suo difensore d'ufficio, il quale ha precisato di non aver mai avuto contatti con il suo assistito e dunque di non sapere se l'imputato fosse a conoscenza o meno della pendenza del processo.

In base a tali risultanze, pertanto, non si può ritenere che l'imputato sia a conoscenza della pendenza del processo e che la sua mancata comparizione all'udienza sia dovuta a una scelta volontaria e consapevole. Né, sotto altro profilo, vi sono elementi per ritenere che egli si sia sottratto volontariamente alla conoscenza del processo, atteso che lo stesso risultava di fatto irreperibile ancor prima della sua iscrizione nel registro delle notizie di reato. Infine, non si ravvisa neppure alcuna delle situazioni di impedimento di cui all'art. 420-*ter* del codice di procedura penale, di talché ricorrono i presupposti per l'emissione della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato, ai sensi del successivo art. 420-*quater*. Di qui la rilevanza della presente questione, giacché il suo accoglimento, come di seguito precisato, comporterebbe l'integrazione del contenuto della sentenza da emettere in questa sede.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

2.1. La sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo è stata introdotta dall'art. 23, comma 1, lettera e), decreto legislativo n. 150 del 2022 (c.d. riforma Cartabia), e tale disciplina è applicabile nel nostro caso, atteso che l'udienza preliminare si è celebrata in data successiva all'entrata in vigore della riforma normativa.



Si tratta di una sentenza dai tratti peculiari, che non ha precedenti nel nostro sistema processuale, tanto che nella stessa relazione illustrativa della legge delega n. 134/2021 è stata definita «del tutto *sui generis*». Nello specifico, tale sentenza difetta di natura decisoria, non contenendo alcun accertamento nel merito; la stessa, oltre alla funzione di impedire la prosecuzione del processo quando non vi è prova che l'imputato ne abbia avuto conoscenza, è finalizzata a disporre la prosecuzione delle ricerche dell'imputato sino al termine di prescrizione dei reati a lui contestati nonché a consentire la ripresa del processo nel caso in cui l'imputato sia rintracciato, attraverso la *vocatio in iudicium* di cui all'art. 420-*quater*, comma 4, codice di procedura penale.

Va per questo condivisa la conclusione cui è giunta la Cassazione in una recente pronuncia, secondo cui la sentenza *de qua*, contenendo anche la *vocatio in iudicium* della persona ricercata, è del tutto «assimilabile a un atto di impulso processuale, insuscettibile di passare in giudicato» (Cass. Pen., sentenza n. 50426 del 2023).

Dunque, quando le ricerche dell'imputato hanno un esito favorevole, tale sentenza assolve alla funzione propria dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare di cui all'art. 419 del codice di procedura penale, contenendo per espressa previsione normativa l'indicazione del giudice davanti a cui comparire, la data dell'udienza (individuata tramite un criterio predeterminato fondato sulla variabile dell'epoca della notifica), l'indicazione del luogo dell'udienza nonché l'avviso che, in caso di mancata comparizione e di non ricorrenza di alcuna delle ipotesi *ex art. 420-ter*, il processo proseguirà in assenza dell'imputato che sarà rappresentato in udienza dal difensore. Si tratta, a ben vedere, di una *vocatio in iudicium* perfettamente assimilabile a quella propria dell'avviso *ex art. 419* del codice di procedura penale. Né, d'altra parte, è d'ostacolo a tale accostamento il fatto che l'udienza preliminare di prosecuzione sia individuata nella sentenza *de qua* senza la indicazione di una data fissa, bensì attraverso un criterio oggettivo agganciato al momento in cui si perfeziona la notifica (se nel primo semestre, l'udienza si terrà nel primo giorno non festivo del successivo mese di ottobre; se nel secondo semestre, nel primo giorno non festivo del successivo mese di marzo). La ragione del criterio scelto è evidente: il legislatore non ha rimesso a un successivo decreto del giudice dell'udienza preliminare la fissazione dell'udienza per la ripresa del processo per scongiurare che, nelle more, l'imputato potesse risultare nuovamente irreperibile vanificando in questo modo il risultato conseguito con le precedenti ricerche. Ma è proprio questa scelta di fissare già nella sentenza il criterio di individuazione della data dell'udienza preliminare per la ripresa del processo la riprova che tale sentenza assolve alla stessa funzione di *vocatio in iudicium* dell'avviso *ex art. 419* del codice di procedura penale.

Ne viene l'ammissibilità della comparazione tra le norme di cui agli articoli 419 e 420-*quater* del codice di procedura penale, al fine di valutare la legittimità costituzionale del diverso trattamento normativo a seconda che l'imputato riceva sin da subito la notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare oppure attraverso la notifica della sentenza *ex art. 420-quater*, all'esito delle sue ricerche. Soltanto nel primo caso, infatti, l'imputato riceve anche l'avviso sulla possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa, ai sensi dell'art. 419, comma 3-*bis*, codice di procedura penale, mentre analogo avviso non è contemplato nell'art. 420-*quater* che disciplina il contenuto della sentenza in questione. Né è previsto che tale avviso sia dato dalla polizia giudiziaria al momento della notifica della sentenza di non doversi procedere, in quanto l'art. 420-*sexies* del codice di procedura penale prevede soltanto che la polizia giudiziaria, nel notificare all'imputato la sentenza, si limiti ad avvisarlo in ordine ad informazioni contenute nel provvedimento notificato, vale a dire la data dell'udienza (individuata con il criterio suddetto), il luogo di comparizione e il giudice davanti al quale dovrà comparire, non essendo invece previsto che debba anche avvisarlo della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Alla luce di tali considerazioni, si deve dunque concludere che, sulla base della disciplina attualmente vigente, mentre l'imputato è avvisato della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa nel caso in cui la notifica dell'avviso *ex art. 419* del codice di procedura penale vada a buon fine, analogo avviso non gli è dovuto nella ipotesi in cui, a seguito della sua iniziale irreperibilità, la citazione davanti al giudice dell'udienza preliminare avvenga attraverso la notifica *ex art. 420-quater*, dato che né quest'ultimo articolo, che stabilisce il contenuto della sentenza, né l'art. 420-*sexies*, che disciplina le attività della polizia giudiziaria all'atto della notifica, prevedono che sia dato avviso all'imputato della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Si tratta a questo punto di verificare se il diverso trattamento riservato alle due evenienze processuali sia lesivo o meno del principio di uguaglianza *ex art. 3* Costituzione.

Si impongono anzi tutto alcune considerazioni generali sul nuovo istituto della messa alla prova, introdotto dal decreto legislativo n. 150 del 2022, e disciplinato in particolare agli articoli 42-67.

L'art. 42, decreto legislativo n. 150/2022 definisce come «giustizia riparativa» ogni programma che consente alla vittima, alla persona indicata come autore dell'offesa, e ad altri soggetti della comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore. Com'è stato osservato, della «giustizia riparativa» si può dare una definizione «solo per esclusione: essa non è un rito speciale, ma al più un procedimento incidentale, parallelo alla giustizia contenziosa; non è una causa di estinzione del reato, se non limitatamente all'ipotesi della remissione tacita di



querela ai sensi del (nuovo) art. 152 del codice penale; non è una causa di non punibilità o di non procedibilità e non è un'alternativa al processo e alla pena, né è un'alternativa alla giustizia penale, non sostituendosi ad essa; [...] essa si affianca a quella contenziosa e (che) procede in parallelo ad essa (salvo divenirne complementare e convergere nell'ipotesi della remissione tacita e dell'eventuale sospensione del procedimento nel caso di reati perseguibile a querela ai sensi dell'art. 129-bis, comma 4, codice di procedura penale); è un sistema che ha connotazioni e regole proprie, che può incidere sul trattamento sanzionatorio» (così la relazione dell'Ufficio del massimario della Cassazione, dedicata alla novella in oggetto).

La suprema Corte ha avuto modo di recente di occuparsi dell'istituto di nuovo conio, provvedendo a delinearne, con una dettagliata motivazione, i profili di carattere generale e in particolare il rapporto, definito di complementarità integrativa, tra la giustizia riparativa e quella punitiva «secondo un modello — per così dire — autonomistico, in base al quale la giustizia riparativa e quella punitiva procedono separatamente su binari paralleli destinati a non incontrarsi, pur se la giustizia riparativa trova il suo naturale *habitat* proprio nel procedimento penale: qui sono promossi tendenzialmente i percorsi riparativi e qui ricadono i suoi effetti positivi, ove ve ne siano» (Cass. pen., sentenza n. 6595 del 2024). In tale pronuncia, la Cassazione ha escluso il carattere giurisdizionale del procedimento riparativo, in quanto al suo interno «operano regole di norma non mutuabili da quelle del processo penale, ed anzi, incompatibili con quelle del processo penale: volontarietà, equa considerazione degli interessi tra autore e vittima, consensualità, riservatezza, segretezza» (sent. cit.).

Si potrebbe dunque concludere, sulle prime, che l'omesso avviso all'imputato della facoltà di accedervi non espleta alcun rilievo nel parallelo procedimento penale. In effetti, sembrerebbe in linea con tale conclusione un'altra pronuncia della Cassazione, la sentenza n. 25367 del 2023. Nello specifico, la sesta Sezione penale, chiamata a pronunciarsi su un caso in cui la difesa eccepiva tra l'altro l'omesso avviso della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa, ha respinto il ricorso osservando che la disciplina codicistica non prevede alcuna nullità speciale per il caso di omissione dell'avviso ex art. 419, comma 3-bis, avendo questo solo una finalità informativa che si inserisce, peraltro, «in una fase in cui l'imputato beneficia dell'assistenza difensiva, con la conseguenza che dispone già del necessario presidio tecnico finalizzato alla migliore valutazione delle molteplici alternative processuali previste dal codice, ivi compresa quella di richiedere l'accesso al programma di giustizia riparativa» (sent. citata da ultimo).

Le motivazioni addotte dalla suprema Corte a sostegno della propria conclusione non sono però condivisibili.

Quanto alla considerazione sulla funzione meramente «informativa» dell'avviso ex art. 419, comma 3-bis, ne risulta scoperto il carattere tautologico, dal momento che la funzione di un avviso è sempre e soltanto quella di informare. Anche gli avvisi riguardanti le facoltà di accedere ai riti alternativi assolvono a una funzione meramente informativa, ma non ciò non esclude che siano comunque dovuti, a pena di nullità, in quanto necessari a garantire l'effettivo esercizio del diritto di difesa. Non ha dunque senso parlare di funzione meramente informativa dell'avviso ex art. 419, comma 3-bis, quasi che esistessero avvisi idonei ad assolvere a una funzione ulteriore rispetto a quella informativa. Perciò non può essere questo argomento a giustificare la conclusione cui è giunta la suprema Corte nella sentenza suddetta.

Ma non è condivisibile neppure l'altro argomento indicato dalla suprema Corte, secondo cui l'omissione dell'avviso in questione non sarebbe idoneo a pregiudicare il diritto di difesa dell'imputato, in quanto interviene in un momento in cui lo stesso può comunque beneficiare dell'assistenza tecnica da parte del suo difensore.

In prima battuta, non si può fare a meno di osservare che, se si condividesse tale ragionamento, si finirebbe gioco-forza per affermare l'assoluta inutilità di svariate disposizioni contenute nel codice di rito che stabiliscono l'obbligo di avvisare personalmente l'imputato, unitamente all'avviso al suo difensore. Basti citare, a titolo di esempio, gli obblighi di avviso in merito alla facoltà di accedere ai riti alternativi, che sono obbligatori tanto nei confronti dell'imputato che del suo difensore.

Benvero, la considerazione della suprema Corte si pone in palese contrasto con i principi e le puntualizzazioni ribaditi più volte dalla Corte costituzionale in merito all'effettivo contenuto del diritto di difesa, che non si sostanzia soltanto nel diritto a un'adeguata difesa tecnica, bensì anche a quello di essere posti nella condizione per autodifendersi. La Corte ha costantemente affermato che «la peculiare natura del processo penale e degli interessi in esso coinvolti richiede la possibilità della diretta e personale partecipazione dell'imputato, onde l'autodifesa, che ha riguardo a quel complesso di attività mediante le quali l'imputato è posto in grado di influire sullo sviluppo dialettico del processo, costituisce diritto primario dell'imputato, immanente a tutto l'iter processuale, dalla fase istruttoria a quella di giudizio» (Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 1999, che ha richiamato in motivazione le sentenze n. 99 del 1975, n. 205 del 1971, n. 186 del 1973).

Autodifesa e difesa-tecnica costituiscono, in altri termini, un sintagma indefettibile, che trova il suo riferimento esplicito nell'art. 24 della Costituzione. Ne viene che non può essere condivisa la conclusione a cui è giunta la sesta sezione penale della Cassazione nella sentenza indicata, in quanto tradisce apertamente il principio enucleato dalla Corte costituzionale sul punto.

Il citato orientamento della suprema Corte, inoltre, si pone in palese contrasto con le finalità della riforma del 2022 e con la disciplina da essa introdotta.



L'art. 47, decreto legislativo n. 150/2022 — rubricato «Diritto all'informazione» — stabilisce l'obbligatorietà del citato avviso nelle varie fasi del procedimento. A tal riguardo, si legge nella relazione illustrativa: «La disposizione mira a consolidare il nesso fra informazione e libera esplicazione del consenso alla partecipazione, con proiezioni sulla “natura del percorso e sui possibili esiti e implicazioni, ivi incluso l'impatto che eventualmente il percorso di giustizia riparativa avrà su futuri procedimenti penali” (§ 16 della raccomandazione 2018/8), ponendosi l'obiettivo di assicurare l'incontro con la vittima del reato.»

Da ciò si deduce l'estrema importanza attribuita dal legislatore alla funzione informativa a cui sono deputati gli avvisi *de quibus*: funzione, questa, essenziale affinché il nuovo istituto della giustizia riparativa possa avere effettiva attuazione (in linea con questa conclusione si pone anche la previsione dell'obbligo dell'avviso *de quo* anche in caso di emissione del decreto di giudizio immediato, introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera r, del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31, c.d. correttivo legge Cartabia). È dunque evidente come la conclusione cui è giunta la suprema Corte, nella sentenza sopra citata, si ponga scopertamente in contrasto con le intenzioni del legislatore.

È dunque senz'altro da preferire l'altro indirizzo giurisprudenziale, espresso dalla Quarta sezione penale della Cassazione, che, chiamata pronunciarsi su un ricorso in cui era stato eccepito l'omesso avviso, nel decreto *ex art.* 447 del codice di procedura penale, della facoltà di accedere alla giustizia riparativa, ha osservato che l'inosservanza di tale disposizione determina un *vulnus* ai danni della parte interessata ad accedere a tali statuti riparativi, di talché la sua inosservanza deve essere ricondotta a una ipotesi di nullità di ordine generale ai sensi dell'art. 178, lettera c), del codice di procedura penale, in quanto idonea a incidere sulla completezza dell'assistenza, intesa quale completa informazione sulle facoltà difensive a tutela dell'imputato (Cass. pen, sez. IV, sentenza n. 32360 del 2023).

Tale conclusione è da preferire in quanto il procedimento riparativo — benché autonomo, di natura non giurisdizionale e facoltativo — può nondimeno produrre effetti sostanziali in sede penale, quali, solo a titolo di esempio, il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, comma 1, n. 6, codice penale, la valutazione dell'esito positivo dello stesso ai fini della commisurazione della pena *ex art.* 133 del codice penale nonché quale presupposto applicativo della sospensione condizionale breve o speciale *ex art.* 163, comma 4, codice penale. Nei reati procedibili a querela, inoltre, lo stesso può costituire un valido strumento per addivenire alla remissione tacita della stessa. Dunque, dal momento che la partecipazione al programma di giustizia riparativa è idonea a produrre significativi effetti sostanziali nel procedimento penale, l'avviso sulla possibilità di accedervi costituisce un'informazione utile a garantire all'imputato di disporre «del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa» (art. 111 Costituzione).

Alla luce di tali considerazioni e tornando alla questione di partenza, si ritiene che il diverso trattamento normativo riservato dalle disposizioni di cui agli articoli 419, comma 3-*bis*, e 420-*quater*, comma 4, del codice di procedura penale, in merito all'avviso in questione, configuri una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche. In effetti, non vi sono differenze sostanziali tra la posizione dell'imputato che, dopo l'iniziale irreperibilità, venga trovato durante le ricerche ad opera della polizia giudiziaria e quella dell'imputato nei cui confronti vada *ab origine* a buon fine la notifica dell'avviso *ex art.* 419 del codice di procedura penale. Né, d'altra parte, si può sostenere che la diversità di trattamento trovi giustificazione nel diverso atteggiamento dell'imputato nelle due situazioni messe a confronto. L'attuale disciplina codicistica prevede che, nel caso in cui vi siano elementi per ritenere che l'imputato si sia sottratto volontariamente alla conoscenza del processo, si deve procedere in sua assenza (art. 420-*bis*, comma 3), dal che si ricava, con ragionamento contrario, che la notifica della sentenza *ex art.* 420-*quater* è possibile solo nei casi in cui non vi siano elementi per ritenere che l'imputato si sia sottratto volontariamente al processo: ne viene che non può essere il contegno dell'irreperibile a giustificare il diverso trattamento normativo in esame. Di qui l'irragionevolezza del diverso trattamento normativo, in violazione dell'art. 3 Costituzione, in quanto idoneo a pregiudicare l'imputato inizialmente irreperibile, il quale, a differenza dell'imputato che riceve l'avviso *ex art.* 419, comma 3-*bis*, non è posto subito nelle condizioni di valutare se accedere o meno al programma di giustizia riparativa, con conseguente pregiudizio del suo diritto di pianificare con anticipo la propria strategia processuale. Peraltro, nel caso di ripresa del processo a seguito della notifica della sentenza *ex art.* 420-*quater* può passare un significativo lasso di tempo tra la notifica e la celebrazione dell'udienza (fino a dieci mesi, quando la notifica si perfeziona nei primi giorni del semestre), sicché l'omissione dell'avviso determina in questi casi un obiettivo pregiudizio. Valga a tal proposito questo esempio. Si ipotizzi che, a seguito delle ricerche, la notifica della sentenza *ex art.* 420-*quater* avvenga il primo gennaio e che l'udienza preliminare debba pertanto celebrarsi il primo giorno non festivo di ottobre; continuando nell'esempio, se l'imputato fosse intenzionato a chiedere l'applicazione della pena concordata, lo stesso, se avvisato della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa, potrebbe attivarsi sin da subito in tal senso, così da poter formulare in udienza una richiesta di applicazione della pena che tenga conto anche dell'attenuante di cui all'art. 62, comma primo, n. 6 del codice penale o comunque ai fini della valutazione della congruità della pena *ex art.* 133 del codice penale. L'omissione di tale avviso, di conseguenza, è di per sé idonea a discriminare la posizione dell'imputato che riceve la *vocatio in iudicium* tramite la notifica della sentenza *ex art.* 420-*quater* rispetto a quella dell'imputato che la riceve mediante notifica dell'avviso *ex art.* 419 del codice di procedura penale.



Si ritiene pertanto che vi siano le condizioni per ritenere la violazione del principio di uguaglianza *ex art. 3* della Costituzione.

2.2. Le precedenti considerazioni consentono inoltre di ritenere che il diverso trattamento normativo configuri anche una violazione del diritto di difesa *ex art. 24* Costituzione, in quanto idoneo a incidere negativamente sul diritto dell'imputato all'autodifesa, valendo, a tal riguardo, le considerazioni ribadite più volte dalla Corte costituzionale sul diritto dell'imputato ad essere «posto in grado di influire sullo sviluppo dialettico del processo», quale suo diritto primario, «immanente a tutto l'iter processuale, dalla fase istruttoria a quella di giudizio» (Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 1999, cit.).

3. *Non ammissibilità di una interpretazione adeguatrice.*

Infine, si evidenzia come non sia possibile risolvere la questione con una interpretazione adeguatrice, in quanto l'inserimento nella sentenza dell'avviso *de quo* si tradurrebbe in un'indebita integrazione della norma di cui all'art. 420-*quater*, in contrasto con il suo tenore letterale.

P. Q. M.

Il Giudice dell'udienza preliminare,

visti gli articoli 134 Costituzione, 23 e seguenti, legge n. 87 del 1953:

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, comma 4, codice di procedura penale, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato contenga l'avviso della facoltà di questi di accedere ai programmi di giustizia riparativa;*

sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Grosseto, 22 aprile 2024

Il Giudice: COMPAGNUCCI

24C00199

N. 164

Ordinanza del 21 giugno 2024 del G.I.P. del Tribunale di Milano nei procedimenti penali riuniti a carico di M. C.

Reati e pene – Aiuto al suicidio – Previsione della punibilità della condotta di chi agevola l'altrui suicidio nella forma di aiuto al suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamento di sostegno vitale affetta da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili che abbia manifestato la propria decisione, formatasi in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita.

– Codice penale, art. 580.

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI E DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice per le indagini preliminari, dott.ssa Sara Cipolla, letta la richiesta di archiviazione avanzata dai sig.ri Pubblici Ministeri dott.ssa Tiziana Siciliano e dott. Luca Gaglio in data 15 settembre 2023, nei confronti di C M , nato a , residente a in n. , elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia avv. Filomena Gallo, difeso di fiducia dall'avv. Filomena Gallo del Foro di Roma, con studio in Roma, Piazza Tuscolo, n. 5, scala G, pec avv.filomenagallo@pec.it - presso il cui studio è domiciliato e dall'Avv. Tullio Padovani del foro di Pisa, con studio in Pisa, via Crispi n. 38



Indagato

per i reati p. e p. dall'art. 580 c.p., commessi

in data in , e () nei confronti della persona offesa E A , nata a () il ;

in data in e () nei confronti della persona offesa R N , nato a il ;

visto il provvedimento del Presidente della Sezione Gip - Gup presso il Tribunale di Milano in data di assegnazione del procedimento alla sottoscritta A.G.

OSSERVA

il presente procedimento prende avvio dalle denunce sporte da M C - tesoriere dell'Associazione L C - il quale presentatosi, in data e in data , presso i Carabinieri di , Stazione di , dichiarava di aver accompagnato E A e R N in S ove gli stessi avevano programmato, in apposite strutture autorizzate, il proprio fine vita avvenuto mediante auto-somministrazione di farmaco attraverso la procedura di suicidio assistito.

Disposta la riunione stante la connessione soggettiva e oggettiva per continuazione dei fatti oggetto dei procedimenti, i sig.ri Pubblici Ministeri - espletati i necessari approfondimenti istruttori - ne richiedevano l'archiviazione ritenendo che gli elementi acquisiti agli atti non consentivano di formulare una ragionevole prognosi di condanna.

Gli elementi fattuali che scandiscono i tempi della presente vicenda giudiziaria emergono dagli atti d'indagine con precisione riferiti dall'organo inquirente alla cui ricostruzione può essere fatto riferimento.

I fatti

il decesso di E A

“La sig.ra E A si era sottoposta in data ad accertamenti clinici a seguito di una sintomatologia caratterizzata da modesta tosse, astenia e febricola che la affliggeva da un paio di mesi. La diagnosi appariva sin dalla prima TAC di estrema gravità: un microcitoma polmonare, già diffuso in plurimi organi, che lasciava ben poche speranze (vedasi cartella clinica n. Ospedale dell' - n.). La signora A , pur pienamente consapevole della prognosi infausta, accettava, su insistenza dei familiari, di sottoporsi a chemioterapia, mossa soprattutto dalla preoccupazione che una metastasi raggiungesse l'encefalo, privandola delle sue capacità fisiche e cognitive.

L'iniziale beneficio della chemioterapia, assai mal tollerata dalla paziente, era comunque di breve durata. Passati pochi mesi la malattia si ripresentava ancora più aggressiva interessando l'encefalo, i reni, il cuoio capelluto (vedasi referto , stilato sempre presso l' dell' - Divisione Chirurgia Maxillo-facciale, recante diagnosi di carcinoma al cuoio capelluto e cute del collo).

In data i medici proponevano alla paziente un nuovo e più intenso ciclo chemioterapico che la stessa rifiutava, nella convinzione della assoluta inutilità della terapia se non al solo fine di rallentare l'*exitus* della malattia: veniva quindi suggerita dai curanti l'attivazione del Nucleo Cure Palliative tramite il medico di medicina generale (vedasi Relazione di datata , agli atti).

La sig.ra A , a quel punto, dichiarando che non intendeva esser, ricoverata e/o supportata nelle sue funzioni vitali da macchinari, chiedeva di essere sottoposta a sedazione profonda ricevendo tuttavia dai curanti risposta negativa dal momento che tale strada avrebbe potuto esser percorsa solo nel caso fosse stata “assistita ed ancorata a supporto vitale meccanico” (come riferito a s.i.t. dal marito L C , in data .)

La malattia progrediva dolorosamente nonostante la prosecuzione dell'immunoterapia.

Un carcinoma squamoso al cuoio capelluto (asportato), secondario all'originario microcitoma, l'aveva costretta ad un innesto cutaneo che, a causa della malattia, non attecchiva lasciandole un'ampia esposizione ossea alla base del cranio.

Nel frattempo, comparivano nuove formazioni in area addominale mentre quelle precedenti, soprattutto a carico del polmone, si espandevano cagionandole gravi problemi respiratori, soprattutto notturni.

La malattia aveva ormai raggiunto un'estensione tale che nessun trattamento radioterapico appariva proponibile.

Il la signora, accompagnata dal marito, suo fiduciario, presentava in Comune le DAT con espresso rifiuto di terapie salvavita.



Già dal mese di febbraio E A aveva iniziato in autonomia una ricerca su internet per individuare strutture che offrissero un accompagnamento al fine vita volontario (*cf.* dichiarazioni rese a s.i.t. dal marito L C) dichiarandosi, inequivocabilmente, contraria a cure palliative a lungo termine.

Dalla documentazione clinica, da quella olografa (“diario testamentale”) e dalle s.i.t. rese dal marito L C in data , si evince che E A sapendo di essere affetta da una malattia incurabile, per l’esperienza personale acquisita attraverso l’assistenza prestata ai famigliari, “aveva avuto una chiara rappresentazione di quanto fosse atroce morire per soffocamento” e voleva cessare di vivere quando ancora aveva la possibilità di scegliere e di evitare una lunga agonia. Dagli scritti olografi si intuisce inoltre anche la volontà di non gravare i suoi parenti più stretti; che l’avevano e l’avrebbero accudita, di ulteriori sofferenze.

Dopo una lunga ricerca, la sig.ra A optava per la struttura svizzera “ ” e, dopo aver preso accordi con quest’ultima, contattava M C che le offriva la sua disponibilità ad accompagnarla in Svizzera, attesa la sua incapacità a spostarsi autonomamente.

Come da accordi, C prelevava in auto la signora A nel giorno concordato e la accompagnava presso la “ ”, ove fa sua domanda in esito ad accurato *iter* di verifica delle condizioni poste dalla legislazione svizzera era stata accettata.

La signora A decedeva, a seguito di auto somministrazione di un farmaco letale, in data .”

Il decesso di R N

I problemi di salute di R N compaiono tra la fine dell’anno e l’inizio palesandosi con cadute ingiustificate e rallentamento motorio. “A seguito di risonanza magnetica (nel) e di visita neurologica (nell’), i medici diagnosticavano una vasculopatia ischemica cerebrale diffusa con importante atrofia corticale sovra/ sotto tentoriale. All’esame obiettivo della visita neurologica vengono anche accertati segni di disfunzione extrapiramidale (ipertonico plastico atto superiore sinistro c.d. arto alieno, deambulazione rallentata a piccoli passi) e disturbi della deglutizione (scialorrea e presenza di eccessiva saliva in bocca)” (referto neurologo dott. G. A del).

La malattia, identificata in un Parkinson Atipico, progrediva velocemente, costringendo il N ad un’assistenza continua per vestizione, igiene personale, e nutrizione. Anche i più piccoli gesti - quali abbottonarsi la camicia, farsi la barba - risultavano irrealizzabili, rivelando un’incapacità di eseguire compiti motori intenzionali nonostante la volontà e la conservata capacità fisica, quale conseguenza di un danno cerebrale.

In data , presso gli di , R N iniziava un percorso riabilitativo con progetto complessivo di riabilitazione del deficit volto al rinforzo del controllo posturale, automatismi, schema del passo, prevenzione cadute ed un programma neuromotorio per incremento stenico, propriocettivo, recupero reazioni posturali: nonché un percorso per l’autosufficienza destinato “all’incremento della sicurezza nelle ADL, incremento delle autonomie con oggetti della vita quotidiana modificati, valutazione ausili”.

Nelle more dello sviluppo del programma veniva sottoposto a test in esito ai quali emergevano anche evidenti problemi di deglutizione, peggioramento progressivo motorio (sindrome arto alieno sx) con perdita di autonomia nei passaggi posturali.

Benché sottoposto a trattamento riabilitativo fisico e logopedico, in R N si palesava una progressiva perdita dell’autonomia in tutte le attività quotidiane (come si evince dal peggioramento dei punteggi nelle scale di valutazione) e progressive difficoltà nella scrittura.

Nonostante il grave decadimento fisico, R N conservava la capacità cognitiva risultando vigile ed orientato nel tempo e nello spazio; utilizzava il computer in autonomia, collaborando ancora con la rivista per la quale scriveva (relazione del c.t. neurologico del PM dott.ssa S , pag.).

In data a causa della frattura - avvenuta in ambito domestico per una caduta accidentale del femore destro, il sig. N veniva ricoverato presso l’ di in previsione di un intervento per la riduzione della stessa, eseguito in data .

L’inarrestabile e rapido peggioramento di R N è comprovato anche da un documento sottoscritto dal medico neurologo dottoressa E D ‘A degli , in data , la quale, nel diagnosticare una disfagia in parkinsonismo, indicava per N la necessità di nutrizione centrale con fabbisogno giornaliero di 8 vasetti di acquagel/die, non essendo egli più in grado di assumere autonomamente liquidi. Solo la dedizione della moglie G G G , che continuerà a cucinare e sminuzzare il cibo rendendolo omogeneizzato accompagnato da acquagel, permetteva a N di continuare a cibarsi con quanto gli veniva preparato (vedasi verbale di s.i.t. rese dalla G G alla P.G. di questa Procura il presso la sua abitazione, essendo lei stessa affetta da grave patologia).

Dopo la frattura al femore, il sig. N non riprenderà più a camminare: non essendo più in grado nemmeno di utilizzare il «girello» (cd walker), era costretto ad avvalersi di una sedia a rotelle per qualsiasi spostamento - e per sempre (s.i.t. della moglie G G , già citate).



All'esito della visita neurologica effettuata in data presso gli di , il medico di riferimento dott.ssa E. D A certificava nel modo che segue la gravità delle condizioni di salute di R N : “degenerazione cortico-basale e disautonomia con ricorrenti episodi sincopali a cui si associano postumi di prostatectomia parziale. Scoliosi sinistro-convessa con importante spondiloartrosi, discopatia dorso-lombare e cervicale inferiore, postumi di recente frattura della testa del femore ridotta chirurgicamente. Tali condizioni determinano: aprassia, disartria (perdita della capacità di articolare le parole in modo normale), disfagia, apatia, deficit della postura, deficit dell'equilibrio, deficit del cammino, cadute ricorrenti con traumatismi, deficit del linguaggio, deficit della memoria e degli orientamenti, movimenti involontari (c.d. «arto alieno») perdita delle autonomie relative alla cura della persona, all'igiene, all'abbigliamento, agli spostamenti *infra* ed extra domiciliari, alla gestione del denaro e delle scelte, alla vita di relazione, necessità di assistenza diretta intensa e continuativa per le attività di vita quotidiana e di relazione. Il quadro clinico descritto, per la natura neurodegenerativa della malattia, la scarsa responsività dei sintomi ai trattamenti farmacologici normalmente utili in altri parkinsonismi, non è suscettibile di significativi miglioramenti, né a breve né a lungo termine, nonostante gli adeguati interventi terapeutici farmacologici e riabilitativi e comporta la costante necessità di assistenza da parte di terzi”.

Il quadro, già drammatico, subiva un ulteriore e progressivo peggioramento in data , contraeva il virus SARS - Covid 19, a seguito del quale, secondo quanto riferito dalla vedova, lo stesso era stato definitivamente condannato all'immobilità ed all'allettamento.

La rivalutazione neurologica effettuata in data dal dottor L T , presso l' di dell' , così concludeva: “nel corso dei mesi peggioramento della abilità motorie, con attuale persistenza in carrozzina per gli spostamenti e impossibilità alla deambulazione, con riferito incremento della rigidità disartria e bradilalia (anomalo rallentamento dell'espressione verbale) ma sfera cognitiva apparentemente preservata con partecipazione alle attività famigliari per quanto possibile, mantiene interesse per l'attualità mediante la televisione (...). Paziente lucido orientato su spazio e tempo disartria marcata oftalmoplegia (paralisi della muscolatura dei bulbi oculari) Conclusioni: parkinsonismo atipico, il paziente necessita di assistenza continuativa, pur con un quadro cognitivo che, per quanto valutabile, appare globalmente conservato”.

La gravità progressivamente ed inarrestabilmente peggiorativa- delle condizioni di salute di R N si desume altresì dalla documentazione clinica ripotata nell'elaborato del consulente tecnico del P.M. dott.ssa M. S :

“ - : Diario Cure palliative domiciliari (Referente clinico: C S; Case manager: M V ; medico palliativista dott.ssa S C) : si riportano i dati relativi alle scale di valutazione effettuate durante il periodo assistenziale. Area di comunicazione (scala di Bernardini): Grave > comunicazione molto compromessa, si ottengono risposte solo con domande che prevedono risposte si/ no e fornendo facilitazioni contestuali e gestuali. Area cognitivo-comportamentale: lucido orientato, funzioni psichiche e percezione sensoriale nella norma. Area clinica: nella norma respirazione e funzione cardiovascolare, presenza di disfagia, incontinenza urinaria e fecale. Scala di Norton: condizione clinica discreta mentalmente sveglio e cosciente, costretto a letto, immobile, incontinenza urinaria e fecale > stato di terminalità non oncologica. Scala di Barthel: punteggio pari a 0 (zero), indicativo di totale dipendenza nelle ADL (Activities of Daily Living, sono le attività che un individuo adulto compie in autonomia e senza il bisogno di assistenza per sopravvivere e prendersi cura di sé). Scala di Braden: percezione sensoria limitata, ridotta capacità di comunicare disagio, dolore, necessità di cambiare posizione; occasionalmente bagnato (cambio lenzuola una volta al giorno/allettato e completamente immobile; nutrizione adeguata (omogeneizzati), richiede assistenza per movimenti e riposizionamenti nel letto (punteggio 12, indicativo di rischio medio/elevato). Scala di Karnofsky: severamente disabile. Da segnalare, inoltre, dolori diffusi da allettamento, per i quali assumeva Tachidol, e presenza di ulcere cutanee 1° e 2° stadio. Dalla lettura del diario delle numerose visite effettuate dal medico palliativista nel periodo si evince come il paziente e la moglie fossero consapevoli del quadro clinico. Durante tutto il periodo assistenziale il sig. N ha presentato spesso la necessità di essere trattato per la presenza di secrezioni bronchiali.”

R N aveva manifestato la sua intenzione di porre fine volontariamente alla sua vita già nella primavera del , acquisita la consapevolezza che nessuna terapia avrebbe potuto migliorare la sua condizione.

Aveva rifiutato categoricamente l'ausilio di presidi quali ad esempio la PEG per l'alimentazione forzata.

Era lucido e determinato nel non voler accettare ulteriori e maggiori sofferenze rispetto a quelle che già la vita gli stava destinando.

Aveva formulato - nella pienezza delle sue capacità cognitive - una esplicita richiesta di aiuto per realizzare quella che lui riteneva essere la fine delle sue sofferenze e soltanto in adesione a questa richiesta la moglie, in sua vece, contattava l'associazione C per avere le necessarie informazioni.

Lo stesso N incontrava M C spiegandogli le ragioni della sua scelta e chiedendogli il suo aiuto. Quando anche la moglie del sig. N si ammalava di carcinoma al polmone che la costringeva così, forzatamente, a diminuire la sua assistenza al marito, i contatti tra il N e M C non ebbero più intermediari.



Così, in adesione alla chiara e manifesta volontà, nel giorno concordato, M C si recava in auto a prelevare il sig. N presso la sua abitazione e lo accompagnava presso la struttura svizzera - D - che aveva accettato la sua domanda.

Il sig. N decedeva presso tale clinica in data per auto-assunzione di un farmaco letale.”

La richiesta di archiviazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano

Sulla base delle evidenze fattuali, alla luce degli elementi istruttori raccolti (verbali di s.i.t. e relazioni di consulenza tecnica) e presenti in atti, i sig.ri Pubblici Ministeri hanno chiesto a questo Giudice di accogliere la richiesta di archiviazione presentata ritenendo che la condotta contestata all’odierno indagato rientri nell’area di non punibilità dell’art. 580 cp come circoscritta dalla Corte costituzionale con sentenza n. 242/2019.

Sostengono gli scriventi PM che “una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 580 c.p., alla luce del disposto degli artt. 2 e 32 della Carta, della sentenza n. 242/2019 Corte Cost. e del dettato della legge n. 219/2017, impone di ritenere che rientrino nell’ambito di non punibilità delineato dalla Corte anche i casi in cui - in presenza di tutti gli ulteriori requisiti - il paziente non sia tenuto in vita per mezzo di trattamenti di sostegno vitale, in quanto egli stesso rifiuti trattamenti che - si - rallenterebbero il processo patologico e ritarderebbero la morte senza poterla impedire, ma sarebbero futili o espressivi di accanimento terapeutico secondo la scienza medica; non dignitosi secondo la percezione del malato e forieri di ulteriori sofferenze per coloro che lo accudiscono.

Anche in tali casi, dovrebbe ritenersi che il soggetto che - come M C nei casi in esame - agevoli il suicidio di una persona affetta da malattia irreversibile e che provochi estrema sofferenza, che coscientemente e lucidamente abbia deciso di porre fine alla propria vita, e che rifiuti di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale futili, esercitando un diritto garantitogli dall’att. 32 Cost. e dalla legge n. 219/ 2007, non violi il bene giuridico protetto dall’art. 580 c.p., ma anzi consenta il concreto esercizio del diritto all’autodeterminazione così come sopra delineato e positivamente presidiato, nei casi in cui il titolare del diritto non sia in grado di esercitarlo autonomamente.

Questi Pubblici Ministeri ritengono dunque che il presente procedimento debba essere archiviato in quanto la condotta dell’imputato appare riconducibile alla fattispecie di non punibilità enucleata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 242/2019. M C , infatti, ha aiutato a suicidarsi due soggetti, entrambi affetti da patologie irreversibili e destinate ad esitare con certezza nella morte degli stessi in tempo relativamente breve, fonte per loro di sofferenze psicologiche e fisiche insopportabili. Entrambi i soggetti, poi, erano capaci di intendere e di volere. È certo, inoltre, che il suicidio assistito delle persone offese sia avvenuto nel rispetto di procedure equivalenti a quelle di cui alla legge 219/2017, in conformità alla legge del luogo ove il suicidio si è verificato.

Le persone offese in questione, infine, avevano rifiutato la prossima sottoposizione a “trattamenti di sostegno vitale” che potevano scientificamente definirsi come espressione di accanimento terapeutico.

Gli scriventi ritengono, infine, che se il Giudice non ritenesse possibile accogliere l’interpretazione proposta per cui alla sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale debba assimilarsi il rifiuto di sottoporvisi qualora gli stessi siano futili, espressivi di accanimento terapeutico e forieri di ulteriori sofferenze per il malato e coloro che lo accudiscono -, l’unica strada praticabile rimarrebbe quella di rimettere nuovamente gli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sul contrasto - rilevante e non manifestamente infondato - tra il requisito sub C inteso in senso restrittivo e il parametro di cui all’art. 3 Cost.”

Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Questo Giudice, invitata dai sig.ri Pubblici Ministeri ad una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 580 cp, è chiamata ad applicare la nuova causa di giustificazione come delineata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 242/2019 in presenza della quale la condotta di agevolazione al suicidio astrattamente riconducibile nell’ambito applicativo dell’art. 580 cp, non è punibile.

Si ritiene tuttavia, per le ragioni che si andranno ad esporre, non riconducibile nell’ambito applicativo della scriminante procedurale e dunque, estranea alla previsione di cui all’art. 408 cpp (ed al parametro di giudizio ivi contenuto), la condotta posta in essere dall’odierno indagato invero astrattamente sussumibile nell’alveo dell’art. 580 cp, risultando in atti che M. C ha provveduto ad accompagnare in Svizzera nelle cliniche *sopra* citate, i sig.ri A e N affetti da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche assolutamente intollerabili, capaci di prendere decisioni libere e consapevoli ma non tenuti in vita da trattamenti sanitari vitali, nella consapevolezza che ivi avrebbero realizzato i propri propositi suicidari come è poi avvenuto.

Inquadramento giuridico della vicenda in esame: l’astratta applicabilità dell’art. 580 cp

La centralità della questione afferente all’applicazione o meno della fattispecie di cui all’art. 580 cp - posta nel titolo XII del Libro II del codice penale tutelante i beni giuridici della vita e della incolumità individuale - attiene alla sussunzione o meno nell’area del penalmente rilevante della condotta di chi, come nel caso di specie, presta un mero aiuto materiale (ndr. “accompagnamento in auto”) a colui che - affetto da una patologia irreversibile e dunque destinato a morte certa - intenda suicidarsi mediante auto somministrazione di un farmaco letale (c.d. suicidio medicalmente assistito).



Nessun dubbio sussiste invero, sulla assenza nel caso, di un nesso di causalità psichica tra la condotta dell'agente e la determinazione del malato a porre fine alla propria vita; bensì, all'opposto, è pacifico in causa che il contatto tra le odierne "persone offese" e l'imputato sia avvenuto proprio in ragione della preesistente determinazione suicidaria delle stesse.

È certo che la condotta di agevolazione all'esecuzione del suicidio medicalmente assistito non è punibile nel nostro ordinamento ricorrendo i requisiti enucleati dalla pronuncia della Corte Costituzionale 242/2019, ossia la presenza di una patologia irreversibile che sia fonte di sofferenze fisiche o psicologiche ritenute assolutamente intollerabili, la dipendenza da un trattamento di sostegno vitale, la manifestazione di una volontà libera e consapevole di rifiuto di tali trattamenti che - si - rallenterebbero il processo patologico e ritarderebbero la morte senza tuttavia poterla impedire.

Afferma l'organo inquirente che debbono assimilarsi a tali ipotesi anche quelli in cui, come quello in esame in cui, "il soggetto che - come M C nei casi in esame - agevoli il suicidio di una persona affetta da malattia irreversibile e che provochi estrema sofferenza, che coscientemente e lucidamente abbia deciso di porre fine alla propria vita, e che rifiuti di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale futuri. esercitando un diritto garantitogli dall'art. 32 Cost. e dalla legge n. 219/2007, non violi il bene giuridico protetto dall'art. 580 c.p., ma anzi consenta il concreto esercizio del diritto all'autodeterminazione così come sopra delineato e positivamente presidiato, nei casi in cui il titolare del diritto non sia in grado di esercitarlo autonomamente".

Com'è noto, l'art. 580 cp è integrato quando ricorrono alternativamente una delle due condotte descritte e sulle quali si regge l'elemento oggettivo della fattispecie, ossia la condotta di partecipazione psichica e quella di partecipazione materiale.

La condotta di partecipazione psichica consiste nella determinazione (intesa quale pressione psichica diretta a far sorgere in altri un proponimento prima inesistente) o nel rafforzamento (volto a rendere definitivo) del proposito suicidiario già sorto nel soggetto che vuole darsi la morte.

La partecipazione materiale si riferisce invece alla condotta di agevolazione, da intendersi quale comportamento di ausilio consistente nella fornitura di mezzi o rimozione di ostacoli alla realizzazione del proposito suicidiario (la cui signoria sull'esecuzione deve rimanere tuttavia sempre in capo all'aspirante suicida configurandosi diversamente la fattispecie di "omicidio del consenziente" di cui all'art. 579 cp). L'agevolazione può consistere anche in un'omissione, laddove in capo al soggetto attivo sussista un obbligo di garanzia (come nel caso del genitore o del tutore).

L'ambito applicativo della norma è stato negli anni al centro del dibattito costituzionale perché coinvolto nelle tematiche etiche del c.d. fine vita.

Dopo i casi di E E (*cfr.* Cass. 21748/2017) e di P W (che non approdò in Cassazione per difetto di impugnazione dell'Accusa), la Corte costituzionale è stata chiamata dai Giudici della Corte d'Assise di Milano a pronunciarsi sui confini penalmente rilevanti della norma.

Con ordinanza di rimessione (*cfr.* ordinanza 14 febbraio 2018, n. 1), la Corte di Assise di Milano (con riferimento alla condotta di accompagnamento in auto di F.A. noto come D F presso una clinica elvetica ove decedeva per auto-somministrazione di farmaco letale) sollevava una questione di legittimità costituzionale dell'art. 580 cp nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto al suicidio a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito suicidiario, ritenendo tale incriminazione in contrasto e in violazione dei principi sanciti agli articoli 3, 13 comma 2, 25 comma 3 della Costituzione che individuano la ragionevolezza della sanzione penale in funzione dell'offensività della condotta accertata. Secondo i giudici remittenti deve ritenersi che in forza dei principi costituzionali dettati agli artt. 2, 13 comma 1 della Costituzione ed all'art. 117 della Costituzione con riferimento agli artt. 2 e 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, all'individuo sia riconosciuta la libertà di decidere quando e come morire e che, di conseguenza, solo le azioni che pregiudichino la libertà della sua decisione possano costituire offesa al bene tutelato dalla norma in esame.

La Corte costituzionale, preso atto del mancato intervento del Parlamento nell'arco di un anno dalla precedente udienza fissata (*cfr.* ordinanza 16 novembre 2018, n. 207), ferma la necessità di un intervento normativo in materia, con sentenza 22 novembre 2019, n. 242 (Pres. Lattanzi, Rel. Modugno), sul presupposto della legittimità costituzionale del divieto penale dell'"aiuto al suicidio" di cui all'art. 580 c.p., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 cp nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dalla legge sulle disposizioni anticipate di trattamento (c.d. D.A.T.) previste dagli artt. 1 e 2 legge n. 219/2017 ovvero con riferimento ai fatti anteriori, con modalità equivalenti, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio che si sia formato liberamente ed autonomamente (1) di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale (2), affetta da una patologia irreversibile (3) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che la persona ritenga intollerabili, sia pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli (4) sempre che tali condizioni e modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica (5) del "Servizio Sanitario Nazionale", previo parere del Comitato Etico Territorialmente Competente e fermo restando che, quanto al tema dell'obiezione di coscienza del personale sanitario, l'aiuto al suicidio nei casi considerati, resti affidato alla coscienza del singolo medico che può scegliere se prestarsi o no, a esaudire la richiesta del malato.



In sintesi, la Consulta nel riconoscere la compatibilità con la Carta Costituzionale della fattispecie penale di “aiuto al suicidio”, giunge ad escludere la punibilità di “chi aiuta a morire” una persona affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, capace di prendere decisioni libere e consapevoli, tenuta in vita da un trattamento di sostegno vitale, affermando che già queste persone potrebbero lasciarsi morire chiedendo l’interruzione dei trattamenti sanitari necessari alla loro sopravvivenza o anche rifiutandoli ab initio.

Per effetto della pronuncia n. 242/2019 della Corte Costituzionale, è oggi presente nel nostro ordinamento una c.d. scriminante procedurale che esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 legge n. 219/2017 e sussistendo i presupposti sopra indicati, agevola l’esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi.

Considerata la delicatezza dei valori in giudizio e l’esigenza di salvaguardare i soggetti maggiormente vulnerabili, la Consulta ha affidato al Servizio Sanitario Nazionale il compito:

di verificare le condizioni che rendono legittimo l’aiuto al suicidio;

di verificare le modalità di esecuzione che dovranno essere tali da evitare abusi in danno delle persone vulnerabili, da garantire la dignità al paziente e da evitare sofferenze, previo parere del Comitato Etico territorialmente competente che ciascuna Regione è chiamata ad istituire.

La medicalizzazione della procedura è così completata dal parere necessario di un organo collegiale, terzo, con funzione consultiva (art. 12 comma 10 lettera c dl 158/2012 e art. 1 co. 2 decreto Ministero della salute 8 febbraio 2013) al quale è attribuito il compito di garantire omogeneità nell’applicazione delle procedure e tutela alle situazioni di particolare vulnerabilità.

L’applicazione dei criteri posti dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 242/2019 al caso di specie e la portata attuale del diritto all’autodeterminazione terapeutica

La Corte costituzionale richiamando le pronunce sui casi W (G.I.P. di Roma, sentenza n. 2019 del 2007) ed E (Cass., Sez. I civ., sentenza n. 21748 del 2007) e i dettami contenuti nella legge 22 dicembre 2017, n. 219, attraverso l’applicazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, attua un nuovo bilanciamento tra il diritto all’autodeterminazione individuale (art. 2 e 13 Cost) e la tutela della vita umana (art. 2 Cost.) delineando così uno spazio di necessaria libertà dell’individuo nelle scelte di fine-vita.

L’area circoscritta del penalmente lecito è costruita dunque, declinando il diritto all’autodeterminazione (artt. 2 e 3 Cost) ed il diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost nella forma del consenso all’esecuzione dei trattamenti sanitari.

Nel nostro ordinamento, ferma l’operatività dell’art. 580 cp, la Corte costituzionale ribadisce e dunque, esclude che l’incriminazione dell’aiuto al suicidio possa di per sé essere in contrasto con la Costituzione.

Al fine di comprenderne la portata, occorre ribadire che non esiste nel nostro ordinamento un diritto alla morte.

Il diritto alla vita - costituzionalmente tutelato dall’art. 2 come “il primo dei diritti inviolabili dell’uomo” (non diversamente che dall’art. 2 CEDU) - e il diritto alla morte - non ricompreso nel testo della nostra Carta Costituzionale ed anzi sanzionato dall’art. 27 comma 4, non hanno pari dignità e valore.

L’inviolabilità del diritto alla vita che si declina attraverso i caratteri di indisponibilità, inalienabilità, intrasmissibilità, irrinunciabilità e imprescrittibilità si fonda sull’impossibilità per il titolare di disporre privandosene definitivamente del godimento.

Il principio è stato più volte ribadito dalla Consulta che con la sentenza n. 1146/1988 afferma che il diritto alla vita attiene all’essenza dei Valori Supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana.

Dall’art. 2 della Costituzione discende invero, il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo non quello opposto di aiutare a morire: in definitiva, dal diritto alla vita, primo ed inviolabile diritto dell’uomo in quanto presupposto per l’esercizio degli altri diritti di cui all’art. 2 Cost., non può derivare il diritto a rinunciare a vivere e dunque, il diritto di morire.

Analoga posizione è presente anche nell’ordinanza n. 207/2018 e nella sentenza 242/2019.

Ciò premesso, nella tensione dialettica tra i beni Supremi della Vita e della libertà, la Corte costituzionale, opportunamente valorizzando la centralità dell’individuo nella Costituzione, ha ritenuto che la tutela della prima trova comunque, nell’art. 580 cp una ragione di fondo.

Escludendo che al bene vita possa essere riconosciuto un fine eteronomo (di talché nel nostro ordinamento è riconosciuto all’individuo il potere di disporre del proprio corpo (cfr: Corte Cost.le 471/1990), la Corte costituzionale afferma che la tutela del bene vita deve essere rapportata all’operatività della legge n. 219/2017 con la conseguenza che, in campo medico, per quel che qui interessa, nessun trattamento possa essere praticato senza il consenso del paziente il quale può persino giungere a chiedere ed ottenere nel contesto di una relazione terapeutica con il medico (cfr: Corte Cost.le 238/96), di interrompere o di rifiutare e dunque, non iniziare i trattamenti di sostegno vitale come la ventilazione, l’idratazione e l’alimentazione artificiale.



Benché la riallocazione delle argomentazioni sul piano esposto con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali consenta di reimpostare su basi completamente differenti, rispetto a quelle tradizionali, la questione della tutela della vita del paziente, è innegabile che il diritto all'autodeterminazione individuale nel nostro ordinamento, nel gioco del bilanciamento dei diritti costituzionali, non possa prevalere sempre.

Certo è che il riconoscimento dell'autonomia - rispetto al diritto alla salute - del diritto all'autodeterminazione ha permesso negli ultimi tempi di riconsiderare la ragionevolezza di alcuni divieti, in ambito penale, che impediscono al malato terminale di pianificare con il medico, oltre che le proprie cure, anche la gestione del fine vita.

Così, ferma l'inviolabilità del bene della vita, la Corte costituzionale ha individuato all'interno dell'art. 580 cp, una circoscritta area di non conformità costituzionale della fattispecie criminosa corrispondente ai casi in cui "l'aspirante suicida si identifica in una persona *a*) affetta da una patologia irreversibile *b*) fonte di sofferente fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, secondo le proprie scelte individuali, *c*) tenuta in vita da un trattamento di sostegno vitale non più volto e che ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32 Cost. co. 2, *d*) capace di prendere decisioni libere e consapevoli".

Il tema giuridicamente rilevante, si ribadisce, non attiene al riconoscimento del diritto alla morte ma al diritto ad una vita dignitosa (qui ovviamente riferita a quella terminale) secondo l'espressione di Seneca ne Lettere a Lucilio: "*non vivere benum est sed vivere bene*" e dunque, ad una "morte dignitosa".

La legittimità, nel vigente quadro costituzionale, dell'art. 580 cp trova oggi la propria *ratio* nella salvaguardia del diritto alla vita soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili che attraversano difficoltà e sofferenze e che l'ordinamento intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile, come quella del suicidio.

La Corte afferma che, in tali casi, inimmaginabili all'epoca in cui l'art. 580 cp è stato introdotto, la scelta di accogliere la morte potrebbe essere già presa dal malato sulla base della legislazione vigente, con effetti vincolanti per i terzi, a mezzo della richiesta di interruzione (e dunque, di rifiuto in base all'art. 32 Cost.) dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua.

La legge n. 219/2017 - chiarisce la Corte costituzionale - offre dunque, un riferimento normativo cui agganciare i margini di liceità dell'aiuto al suicidio non punibile attraverso la medicalizzazione del procedimento mediante il quale verificare l'integrità del consenso e la sussistenza dei requisiti indicati.

Il baricentro su cui si fonda la *ratio* della legge n. 219/2017 poggia invero sull'intersezione tra il diritto all'autodeterminazione terapeutica (privo di un esplicito riferimento costituzionale, ricondotto agli artt. 32, 2 e 13 co. 1 Cost come espressione del diritto di scegliere la cura) ed il principio del consenso informato (declinazione della libertà di cura di cui all'art. 32 co. 2 Cost) principale base giuridica legittimante qualsiasi intervento medico.

L'art. 1, comma 1 recita infatti: "1. La presente legge, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione e degli articoli 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tutela il diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona e stabilisce che nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge".

Inoltre, sancisce il divieto di ostinazione irragionevole nelle cure (quando inutili e sproporzionate) ed individua come oggetto di tutela da parte dello Stato "la dignità nella fase finale della vita".

L'intervento normativo, che recepisce e normativizza l'evoluzione giurisprudenziale precedente, si caratterizza per alcuni aspetti messi in luce dalla più attenta dottrina.

In particolare, la centralità del consenso del paziente; la volontà di valorizzare al massimo grado la c.d. alleanza terapeutica perché il paziente non debba affrontare da solo le decisioni che riguardano la sua salute e la cura; il diritto assoluto e insindacabile del paziente ad ottenere, in qualsiasi momento, anche da incapace, la non attivazione di qualsiasi trattamento sanitario e l'interruzione di quello eventualmente già in atto, conservando al contempo il diritto di ottenere la terapia antalgica allo scopo di alleviare le sofferenze del paziente (legge n. 38/2010 disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore).

Di rilievo è in particolare, ai nostri fini, il fatto che il Legislatore, nel valutare la legittimità del "dissenso informato", non ha posto alcun limite all'autodeterminazione dell'individuo nel rifiuto ai trattamenti sanitari necessari alla propria sopravvivenza, dovendosi verificare se esso sia "libero e informato" garantendogli comunque ogni azione di sostegno anche psicologico, a suo favore.

In definitiva, in caso di malattia, vige - nel nostro ordinamento - il diritto a lasciarsi morire; ma a fronte del pieno riconoscimento del diritto a rinunciare alle cure, anche quando ciò si traduca in una forma di c.d. eutanasia passiva, permane il totale divieto (cfr. 579 e 580 cp) di qualsiasi forma di accelerazione della morte altrui in modo attivo (c.d. suicidio assistito).



La Corte costituzionale, in altre parole, con la pronuncia n. 242/2019 ha ritenuto che, vigenti i presupposti indicati, uno spazio di libertà nell'autodeterminazione delle scelte del fine della vita fosse costituzionalmente imposto precisando al contempo che, nel nostro ordinamento, tale spazio non è illimitato ed incontra limiti tanto formali - volti alla verifica dell'integrità del consenso - quanto sostanziali - che incidono, cioè, sul perimetro in cui il consenso stesso può legittimamente manifestarsi.

La Corte costituzionale ha pertanto, individuato una serie di parametri cui è subordinato l'esercizio del diritto di autodeterminazione nelle scelte del fine vita, ossia:

- a. presenza di una patologia irreversibile;
- b che sia fonte di sofferenze fisiche o psicologiche ritenute assolutamente intollerabili;
- c. che impedisca alla persona di rimanere in vita se non per il mezzo di trattamento di sostegno vitale;
- d. che non privi il soggetto della capacità di prendere decisioni libere e consapevoli.

In definitiva, nel caso rimesso alla Corte costituzionale, la non punibilità dell'aiuto prestato da altri al malato irreversibile si fonda sulla consapevole scelta di non punire chi si limita ad essere mero esecutore della volontà che il titolare non può mettere in atto per l'impossibilità materiale, secondo i cardini su cui si fonda l'alleanza terapeutica: in tali casi afferma la Corte "il fondamentale rilievo del valore della vita non esclude l'obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari - anche quando ciò richieda una condotta attiva sul piano naturalistico da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una sedazione profonda continua e di una terapia del dolore) -".

Tutto ciò premesso, questo Giudice ritiene che la condotta posta in essere dall'indagato non possa rientrare nell'ambito di applicazione della causa di giustificazione introdotta dalla Corte costituzionale con conseguente ed inevitabile sussunzione della stessa nell'ambito applicativo dell'art. 580 c.p. accertato che all'atto dell'esecuzione della condotta incriminata né la sig.ra A né il sig. N dipendevano da un trattamento sanitario vitale.

L'interpretazione sollecitata dalla Procura con riferimento alle condotte - astrattamente suscumbili nella fattispecie di aiuto al suicidio - poste in essere dall'indagato esula altresì dall'ambito della lettura costituzionalmente orientata suggerita non potendosi, per le caratteristiche in fatto delle vicende esaminate, far rientrare nell'area della legalità condotte prive dei requisiti richiesti pena l'esercizio da parte del giudice *a quo*, di un potere non consentito dalla legge.

L'inapplicabilità ai casi in esame della causa di giustificazione procedurale introdotta dalla Corte costituzionale con la sentenza 242/2019

E A e R N erano affetti da una malattia irreversibile.

Il dato è ontologicamente inconfutabile: per entrambi, l'una malata oncologica terminale, l'altro affetto da parkinson atipico in stadio terminale, i medici avevano escluso ogni possibilità di guarigione.

Quanto a E A, in particolare, il marito, L C, riferiva: "la previsione del medico era che si sarebbe sviluppata una sintomatologia grave nell'arco di due mesi. Ci fu rappresentato chiaramente che non potevano fare niente se non intervenire con ricovero ospedaliero soltanto in caso di urgenza, ad esempio se si fosse paventato un blocco renale".

Il dato è coerente con le risultanze emergenti dalla relazione di C.T. del PM: i dottori S e G dichiaravano che - per la patologia da cui era affetta la persona offesa - è prevista una sopravvivenza dell'1-2% a 5 anni, con il 34% di pazienti vivi a 18 mesi dall'inizio della terapia [bibl. 3]: "Il microcitoma polmonare è una malattia curabile ma non guaribile. La chemioimmunoterapia [bibl. 2,3,8] consente di ottenere elevati tassi di riduzione della malattia, purtroppo di breve durata, e le terapie successive danno un beneficio minimo [bibl. 9]. Si conferma quindi il carattere di irreversibilità della patologia da cui era affetta la sig.ra E A" (c.t. prof.ri S e G, conclusioni).

Gli stessi cc.tt. precisavano inoltre, come il rifiuto opposto dalla sig. A a qualsiasi cura avrebbe portato ad un'aspettativa di vita quantificabile in pochi mesi.

Con riguardo alla posizione di R N, la moglie, G G G, a s.i.t., riferiva che "nella primavera del [ndr. il marito] realizzava che nessuna cura avrebbe potuto aiutarlo a migliorare la sua condizione".

Nella relazione della consulenza tecnica disposta, la dottoressa S definiva la degenerazione corticobasale "una rara malattia neurodegenerativa non passibile di guarigione o miglioramento", tale per cui, "il trattamento rimane mirato al miglioramento dei sintomi, ma, nella migliore delle ipotesi, è scarsamente e solo temporaneamente efficace". Ne deriva che "i sintomi progrediscono inesorabilmente fino al decesso con una storia naturale alquanto variabile tra i singoli pazienti. Alcuni studi scientifici hanno rilevato una sopravvivenza media compresa tra 5,5 e 7,9 anni con un range da 2 a 12,5 anni. La sopravvivenza più bassa si riscontra nei casi a rapida evoluzione degenerativa (come nel caso del sig. N)".



Il decesso dunque, non è direttamente correlato alla malattia ma al suo progressivo peggioramento fino al sopraggiungere dell'*exitus* per cause correlate alla malattia stessa (esempio tipico, la polmonite ab ingestis dovuta alle difficoltà di deglutizione e le complicanze settiche.).

Ad ogni buon conto, secondo la consulente, la prognosi - pur se non del tutto valutabile - era sicuramente infausta a breve termine dal momento che la malattia era entrata nello stadio terminale.

Ad analoghe conclusioni giunge poi il professor G, nel suo elaborato, realizzato sulla base di un confronto approfondito con i Past Presidents della Società Europea di Terapia Intensiva (ESICM) e sottoscritto da sedici su diciotto di questi.

Con riguardo ad A, egli afferma infatti che ella era affetta da una "malattia sistemica, non responsiva al trattamento, in progressione, con prognosi infausta a breve termine"; quanto a R N riferisce di "malattia acuta non curabile".

Entrambi, consapevoli delle sofferenze alle quali sarebbero andati incontro per sé e per i famigliari avevano dunque, liberamente scelto di morire e di rifiutate le terapie proposte (ulteriore ciclo di chemioterapia per la sig.ra A e posizionamento EGC per il sig. N) nonché l'ingresso in Hospice, per l'avvio delle cure palliative eventualmente abbinate alla terapia del dolore.

Le risultanze della puntuale e meticolosa attività istruttoria svolta dalla locale Procura documenta l'autonomia e la libera formazione della decisione di morire: entrambi, autonomamente, proprio in forza di tale risoluzione irretrattabile, avevano preso contatti con l'associazione L C e con l'odierno indagato per il compimento di una serie di atti che non potevano porre in essere autonomamente, come l'organizzazione del viaggio ed il trasporto in Svizzera.

L C - marito di E A - nel verbale di s.i.t. il - dichiarava che la moglie aveva pianificato minuziosamente il suo ultimo viaggio, studiando in particolar modo una soluzione tale da preservare i propri cari da qualsiasi responsabilità connessa e derivante da tale scelta vengano.

Così, riferiva:

"a.d.r. Mia moglie ha iniziato sin da subito autonomamente a fare delle ricerche su internet relative alle cliniche che permettevano di porre fine alla propria vita.

a.d.r. Relativamente al caso mediatico del d F, quindi in tempi non sospetti, lei aveva espresso la propria opinione in merito appoggiando la decisione presa. Lei sosteneva che in caso di malattia irreversibile aspettare il decorso sino all'*exitus*, sapendo quello che comportava, fosse insopportabile.

Lei era rimasta molto turbata dall'assistenza che aveva prestato a suo padre, sua madre ed in particolare al fratello, quest'ultimo affetto da fibrosi polmonare. Aveva avuto una chiara rappresentazione di quanto fosse atroce morire per soffocamento. Ricordo che mi chiese come unico regalo (in cinquant'anni di matrimonio) di non contrastare la sua decisione e di rispettarla. Tutto questo anche se io e mia figlia qualche volta cercavamo di farle vedere di altri casi affinché cambiasse idea.

a.d.r. Mia moglie ha contattato inizialmente la fondazione C per ottenere informazioni relative alle società che si occupavano del fine vita.

Mia moglie aveva studi universitari, ha fatto l'imprenditrice tutta la vita insieme a me gestendo il nostro albergo. Le piaceva leggere, suonare, era persona di cultura e di grande senso pratico.

La prima risposta ottenuta dal personale della Fondazione e successivamente da C stesso, era che non avessero informazioni specifiche sulla, della quale però non avevano nemmeno riscontri negativi (vedasi mail). Mia moglie sceglieva la perché la trovava veloce nello svolgere le pratiche. Il primo contatto lo aveva con tale T: Lei chiedeva di avere una data ravvicinata, magari prima delle ferie e del peggioramento della malattia.

a.d.r. Mia moglie ha dovuto prima pagare una cifra per assodarsi alla società. Poi il primo versamento di cinquemila euro. Avuto "semaforo verde", faceva un ultimo versamento di cinquemila euro dal proprio conto corrente.

a.d.r. Mia moglie era contenta del fatto che M C l'avrebbe accompagnata. Lei era autonoma nella sua quotidianità. Era debole e non se la sentiva di uscire più dalle mura di casa.

Lei non avrebbe mai potuto affrontare il viaggio in Svizzera da sola.

Mia moglie e M C, una volta stabilita la data concordata con la clinica, concordavano di vedersi il primo di alle. C veniva a casa a prelevarla insieme ad un'altra persona, credo fosse l'autista. In realtà quando sono partiti da casa guidava C."

G G G - moglie del sig. N - in ordine alla autonoma formazione della volontà del marito ricorrere al suicidio assistito, asseriva: "I primi segnali sono arrivati nella primavera del quando realizzava che nessuna cura avrebbe potuto aiutarlo a migliorare la sua condizione. Lui si opponeva fermamente all'idea della prospettiva a breve dell'ausilio di



presidi quali ad esempio la PEG (alimentazione forzata). Io rispettava assolutamente le sue richieste che peraltro però riducevano ulteriormente la sua prospettiva di vita. Lui diceva di essere stato fortunato di avere avuto una vita lunga e serena e che non riteneva di prolungare con più sofferenza di quanta già ne soffrisse. Lucidamente e cerebralmente partecipava alla vita familiare ma trovandosi in un corpo completamente paralizzato aveva perso ogni stimolo verso tutto. Mi chiedeva di fare delle ricerche per trovare chi potesse aiutarlo a realizzare il suo progetto di porre fine alle sue sofferenze. Ricordo di avere contattato telefonicamente l'Associazione C sino a quando poi venivo richiamata da M C. La presenza di M C è stata fortemente voluta da R. (...)"

Entrambi avevano scelto di affidarsi a cliniche svizzere.

In Svizzera il suicidio assistito, che trova il suo fondamento negli artt. 114 e 115 cod. pen. svizzero, è da sempre l'unica pratica di fine vita considerata lecita subordinata solo all'assenza in capo all'agente di motivi egoistici, per tali intendendosi non solo i motivi di lucro, ma anche vantaggi di altra natura.

La modalità meno dolorosa e più efficace, nel caso di soggetti in condizioni cliniche tali da ridurne sensibilmente l'autonomia, è quella dell'assunzione di farmaci letali. Il farmaco più utilizzato è il pentobarbital acquistabile solo a mezzo di prescrizione di medici - e veterinari - emettibile solo dopo aver esaminato il paziente e soltanto nel rispetto delle «regole riconosciute delle scienze mediche e farmaceutiche» (art. 26, legge sugli agenti terapeutici del 15 dicembre 2000).

L'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche disciplina il comportamento dei medici in ordine alle pratiche per il fine vita dei pazienti attraverso dettagliate direttive relative all'assistenza dei malati terminali, per i casi di cure palliative, esecuzione di una richiesta di interruzione delle terapie e aiuto al suicidio (sono considerate aiuto al suicidio la prescrizione o la consegna di un farmaco letale e il posizionamento di una cannula intravenosa).

Emerge chiara la centralità della volontà del paziente: al medico è concesso assecondare esclusivamente le richieste che provengano da soggetti capaci di intendere e di volere (nel caso di rifiuto di una terapia, valgono anche le intenzioni manifestate in epoca antecedente da soggetto attualmente incapace di intendere e di volere: l'equivalente delle disposizioni anticipate di trattamento disciplinate dalla l. 22 dicembre 2017, n. 219 nell'ordinamento italiano).

Affinché l'aiuto al suicidio possa considerarsi legittimo, il medico che intenda prestarlo dovrà assicurarsi che:

la malattia di cui soffre il paziente legittimi la supposizione del suo decesso imminente;

trattamenti alternativi siano stati proposti e, se accettati dal paziente, adottati;

una terza persona (non necessariamente il medico stesso) abbia accertato che il paziente sia in grado di intendere e di volere, che abbia riflettuto a lungo sul suo desiderio di morte e che, tale persistente desiderio non sia il risultato di pressioni esterne.

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta evidente la presenza nei casi in esame di tre dei quattro requisiti indicati dalla Corte costituzionale nella sentenza 242/2019; la presenza di una patologia irreversibile che conduca inesorabilmente alla morte, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche insopportabili in capo ad un soggetto capace di prendere decisioni libere e consapevoli che ha manifestato la propria volontà di ricorrere al suicidio medicalmente assistito accertato all'esito di un normato e preciso iter burocratico medico, giuridicamente rilevante anche se svoltosi all'estero (nelle specie, la Svizzera).

Difetta chiaramente, la sussistenza dell'ulteriore requisito previsto ossia quello di essere i malati, nella specie i sig. ri A e N, "tenuti in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale".

A fronte di tale mancanza si ritiene non applicabile la causa di giustificazione elaborata dalla Corte costituzionale e che tale assenza non sia emendabile nemmeno attraverso una lettura costituzionalmente orientata.

L'interpretazione costituzionalmente orientata

Si ricorda che a partire dagli anni novanta si è imposta una linea guida secondo la quale spetta ai giudici comuni il potere-dovere (o, nella prospettiva del giudice-attore, l'"onere") di interpretare *secundum constitutionem* le disposizioni legislative, prima ed in luogo di devolverne l'esame alla Corte.

Si tratta formalmente di un onere processuale, dal momento che al giudice comune è richiesto di sperimentare preventivamente la possibilità di dare al testo legislativo un significato compatibile con il parametro costituzionale, e - ove il tentativo risulti infruttuoso - di offrire adeguata motivazione, nell'ordinanza di rimessione, delle ragioni che impediscono di pervenire in via interpretativa alla soluzione ritenuta costituzionalmente corretta. (cfr. Sent. 456/1989: "Quando (...) il dubbio di compatibilità con i principi costituzionali cada su una norma ricavata per interpretazione da un testo di legge è indispensabile che il giudice *a quo* prospetti a questa Corte l'impossibilità di una lettura adeguata ai detti principi; oppure che lamenti l'esistenza di una costante lettura della disposizione denunziata in senso contrario alla Costituzione (cosiddetta "norma vivente").



L'interpretazione costituzionalmente orientata nasce in contrapposizione ad altre possibili interpretazioni che suscitano dubbi, sia pur consistenti, di incostituzionalità, finendo per far leva non sull'accertamento della incostituzionalità delle altre interpretazioni possibili, bensì proprio sui dubbi di incostituzionalità che esse generano.

In sostanza, l'interpretazione costituzionalmente orientata dei giudici comuni si differenzia dalle altre possibili perché è esente dai dubbi di incostituzionalità che suscitano le altre.

Due postulati fondano il potere-dovere dei giudici di ricercare e identificare autonomamente l'interpretazione costituzionalmente orientata.

Il primo: in presenza di una pluralità di interpretazioni possibili, il giudice deve scegliere quella che conduce ad un risultato ermeneutico costituzionalmente compatibile, ricusando le altre.

Il secondo: "in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime" [o "una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima"] perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali".

Allo stato attuale, dunque sembra doversi ritenere che la rimessione della *quaestio* incidentale sia indispensabile solo se il rimettente è convinto della incostituzionalità e della impossibilità di rimediare ad essa in via interpretativa.

L'impossibilità di accogliere la richiesta della Procura della Repubblica e dunque, di ricorrere ad una interpretazione costituzionalmente orientata

All'atto della scelta (ndr: ossia il rifiuto di trattamenti sanitari), la sig. A e il sig. N, come detto, non erano sottoposti ad alcun trattamento sanitario anche nell'accezione ampia offerta da alcuni commentatori, non assumendo, all'epoca, alcuna terapia farmacologica vitale o nemmeno una terapia antalgica.

Così nelle s.i.t. il marito C: "Mia moglie non aveva supporto di macchinari a sostegno vitale. L'oncologa prospettava più che altro dei problemi a livello renale, quale un blocco che avrebbe previsto una cateterizzazione, unico mezzo che avrebbe potuto contrastare i dolori lancinanti che nemmeno la morfina avrebbe potuto controllare".

Il marito riferiva che la sig.ra A non voleva essere "attaccata a macchinari", non voleva essere cateterizzata né sottoposta a dialisi e così, fino alla fine dei suoi giorni, avrebbe dovuto essere afflitta da dolori non alleviabili nemmeno con la morfina.

Così si esprime nella missiva che il la sig.ra A scriveva alla clinica: (all.to 47): "Caro T, lunedì ti ho inviato una mail dove ti chiedevo se ti fosse possibile darmi notizie sul percorso e soprattutto sui tempi del "processo di approvazione" per la mia MAV. Essendo giunti alla 4ª settimana ed essendo la mia situazione di giorno in giorno più insostenibile, puoi immaginare quanto sia importante per me avere notizie ed essere in qualche modo rassicurata che a breve l'inferno che sto vivendo avrà fine (...).

R N per la malattia che lo aveva colpito, era costretto alla totale dipendenza assistenziale dei suoi familiari.

Come riferito dalla moglie G G G (s.i.t. rese in data), il marito dopo la rottura del femore "...a quel punto rimaneva allettato permanentemente. Ricorrevamo all'omogenizzato per lasciare almeno la possibilità di gustare il sapore del cibo" (...) "trovandosi in un corpo completamente paralizzato, aveva perso ogni stimolo verso tutto".

Il dato fattuale (mancante) è dunque, pacifico ed indiscusso al punto che i Pubblici Ministeri fondano la lettura costituzionalmente orientata proposta sulla equivalenza scientificamente sostenuta - tra il rifiuto di un trattamento sanitario vitale in atto e il rifiuto ad un trattamento sanitario futile o inutile in quanto espressivo di accanimento terapeutico.

L'equivalenza proposta ai fini della riconducibilità nell'ambito applicativo della causa di giustificazione procedurale elaborata dalla Corte costituzionale con sentenza 242/2019 si fonda chiaramente sulla applicazione analogica.

Senonché l'ostacolo principale all'applicazione della lettura proposta attiene alla irriducibilità di fondo entro il medesimo piano di due presupposti allo stato giuridicamente differenti: l'applicazione e dunque, la sottoposizione di un trattamento sanitario vitale in atto che il paziente ha rifiutato e ne ha chiesto l'interruzione *versus* la prospettiva di un trattamento sanitario futile o inutile e dunque, espressivo di accanimento terapeutico mai iniziato e che il paziente di fatto non ha mai rifiutato espressamente.

Com'è noto attraverso la causa di giustificazione procedurale, la Consulta sposta la protezione primaria di un bene giuridico dal terreno tradizionale dell'incriminazione a quello delle cause di giustificazione la cui applicazione presuppone l'accertamento delle condizioni ivi previste e poste al fine di garantire al malato una morte dignitosa.

L'eccezione - che la giustifica - alla regola di condotta *ex art.* 580 c.p. affida la complessa risoluzione del conflitto tra inviolabilità del bene vita, salute e dignità della persona ad una procedura costitutiva nella quale l'accertamento anticipato del diritto all'aiuto "nel morire" è subordinato alla sussistenza di condizioni legalmente prefissate con la



evidente finalità (tenuto conto del richiesto intervento normativo allo stato mancante) di limitarne la praticabilità muovendosi lungo un crinale stretto tra la tipicità dell'art. 580 c.p. e la legalizzazione dell'aiuto al suicidio ad opera della scriminante relazionale riconducibile all'art. 32 Cost.

La causa di giustificazione procedurale presenta invero, caratteristiche affatto differenti da quelle sostanziali.

Diversamente dal bilanciamento proprio delle cause di giustificazione sostanziali, la scriminante procedurale permette di ricercare negli elementi fondanti la proceduralizzazione costitutiva i presupposti necessari, da un punto di vista dommatico, alla legittimazione *ex ante* della lesione del bene giuridico in nome della protezione primaria di altri beni.

L'azione deve dunque ritenersi autorizzata sin dal momento iniziale del suo compimento in quanto non impedibile perché sottoposta ad una procedura di controllo pubblico *ex ante* che consente alla scriminante di intervenire non *ex post*, ma proprio nel momento della realizzazione del comportamento tipico, privato così anche della sua precettività penale.

Nella scriminante procedurale, il bilanciamento degli interessi non avviene *ex post* in quanto rimesso al singolo giudice ma *ex ante* essendo ancorato ad una procedura costitutiva di liceità tassativamente predeterminata.

L'ancoraggio proposto dalla Corte costituzionale alla procedura prevista dalla legge n. 219/2017 mira proprio a ricondurre le pratiche di suicidio medicalmente assistito al controllo medico dei presupposti legittimanti la cui esistenza sola legittima lo spazio riconosciuto di esercizio del diritto all'aiuto di morire.

La Corte costituzionale giunge così ad affermare che se il fondamentale rilievo del valore del bene vita non esclude l'obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria vita interrompendo i trattamenti sanitari, parimenti non v'è ragione per la quale il medesimo valore debba tradursi in un ostacolo assoluto all'accoglimento della richiesta del malato di avere un aiuto che valga a sottrarlo al decorso lento ma comunque inesorabile che lo conduce alla morte.

La legge n. 219/2017 non consente tuttavia al medico di mettere a disposizione del paziente che rifiuta un trattamento sanitario, trattamenti diretti non già ad alleviare le sofferenze ma a provocarne la morte la quale dunque, può essere in alcuni casi, l'esito di un processo lento e carico di sofferenze anche per le persone care.

La non manifesta infondatezza della questione

I casi in esame si presentano in termini chiaramente differenti e pur drammaticamente simili nell'esigenza pratica di non consentire al paziente una così dilagante sofferenza nella fase terminale della vita.

Ferme tali premesse, questo Giudice ritiene che non possa accogliersi, così come avanzata, la richiesta di archiviazione formulata dalla locale Procura senza essere stato preliminarmente, risolto in senso favorevole all'interpretazione offerta, il quesito di legittimità costituzionale alla stessa sotteso: ossia se possa applicarsi ai casi in esame la fattispecie di suicidio medicalmente assistito anche nell'ipotesi in cui il paziente non fosse tenuto in vita da un trattamento sanitario vitale in quanto il trattamento sanitario offerto (nella specie, nuovo ciclo di chemioterapia per la sig.ra A e posizionamento PEG per il sig. N) sia stato rifiutato dal paziente in quanto futile o inutile perché espressivo di accanimento terapeutico secondo la scienza medica e non dignitoso secondo la sensibilità e percezione del malato.

Questo Giudice ritiene che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale indicata non potendosi, per le ragioni esposte, ricorrere all'interpretazione costituzionalmente orientata della causa di giustificazione procedurale essendo evidente che dilatare nella misura richiesta dalla Procura, la portata della causa di giustificazione procedurale elaborata dalla Consulta porta con sé il grave rischio di permettere al singolo giudice di spostare il delicato baricentro sul quale la stessa poggia ed è stata costruita (operazione che per quanto esposto non può essere rimessa al singolo giudice considerata la rilevanza costituzionale dei beni da tutelare) giungendo ad una lettura pericolosamente *contra legem*.

Le norme costituzionali violate

Come affermato da autorevole dottrina, la Costituzione pone precisi obblighi di tutela a carico del Diritto Penale: negli ultimi anni, le decisioni sul momento terminale della vita hanno rappresentato tema di primaria importanza anche in considerazione della posizione assunta e vigente negli altri ordinamenti comunitari (Olanda, Belgio, Lussemburgo, Spagna) e non (Svizzera, Nuova Zelanda, Canada e numerosi Stati nordamericani) i quali muovendo dalla "forza espansiva" di taluni diritti fondamentali sono giunti ad escludere o a ridurre fortemente la portata dell'incriminazione dell'aiuto al suicidio.

Violazione dell'art. 3 Cost.

Si ritiene che l'esclusione dall'ambito applicativo della scriminante procedurale del suicidio medicalmente assistito di chi sia affetto da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psichiche intollerabili e sia capace di prendere decisioni libere e consapevoli ma non sia tenuto in vita da un trattamento sanitario vitale violi il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost escludendovi una situazione sostanzialmente identica.



Per quanto esposto, che nel caso di specie, sussistendo tutti i requisiti previsti dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 242/2019 ad esclusione di quello della dipendenza dei pazienti da un trattamento sanitario vitale, non risulta possibile ricomprendere nell'ambito applicativo della causa di giustificazione del suicidio medicalmente assistito, il caso in esame.

Tale esclusione crea tuttavia una irragionevole disparità di trattamento in quei casi, come quelli in esame, in cui il paziente affetto da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che trova assolutamente intollerabili, capace di prendere decisioni libere e consapevoli, non ha voluto iniziare un trattamento sanitario vitale perché ritenuto inutile rifiutando anche la sedazione palliativa profonda e/o la terapia del dolore perché non corrispondente alla propria visione della dignità nel morire e carico di sofferenze per le persone care.

Al fine di comprendere meglio le ragioni sulle quali si fonda l'irragionevolezza lamentata occorre approfondire la nozione di trattamento sanitario vitale.

In proposito, si ricorda che non è presente nell'ordinamento una nozione legislativa di "trattamento di sostegno vitale".

In giurisprudenza, si sono già registrati casi di interpretazione assai lata del concetto, fino al punto di includervi "qualsiasi trattamento sanitario interrompendo il quale si verificherebbe la morte del malato anche in maniera non rapida" (Corte d'Assise di Massa, sentenza 27.7.2020, n. 1, §15.2).

Tale impostazione è stata confermata dalla Corte d'Assise d'Appello di Genova, nella sentenza n. 1/2021; in essa si legge, che la persona offesa era "sottoposta a trattamento terapeutico indispensabile per la sopravvivenza. Tale requisito è stato provato durante l'istruttoria dibattimentale di primo grado, perché è emersa la certezza che [egli] assumeva farmaci di significato vitale, senza i quali non sarebbe sopravvissuto". Dunque, il concetto di "trattamento di sostegno vitale", in questa impostazione, coincide con quello di "farmaco di significato vitale".

La medesima impostazione è stata fatta propria dalla Procura della Repubblica di Bologna (*cf.* procedimento n. 1976/2023 RGNR).

In particolare, la Procura bolognese ha ritenuto che tale interpretazione non sia solamente corretta, ma anche costituzionalmente doverosa alla luce dell'esigenza di evitare irragionevoli disparità di trattamento (art. 3 Cost.) e di garantire il "pieno dispiegarsi del diritto alla manifestazione della personalità" (art. 2 Cost.).

A fronte di un sì ampio ventaglio di soluzioni interpretative, la Procura della Repubblica in sede, attraverso una consulenza tecnica, demanda alla scienza medica il compito di fornire una definizione di "supporto vitale individuando i casi in cui tale trattamento non sia necessario in quanto futile e/o espressivo di accanimento terapeutico.

Secondo i massimi esperti di medicina d'urgenza, per "supporto vitale" deve farsi riferimento ad interventi non curativi necessari al mantenimento in vita del paziente la cui eliminazione porterebbe alla morte del paziente in un tempo relativamente breve (quale è il caso dei presidi di alimentazione e idratazione artificiali) nonché le forme di supporto vitale che si traducono nella sostituzione artificiale di alcune funzioni organiche (ventilazione meccanica; supporto per gli scambi gassosi; supporto alle funzioni renali, cardiache o epatiche): "per supporto vitale si intende l'insieme di tecniche (in continua evoluzione) che vicariano funzioni d'organo compromesse. In loro assenza la vita non può essere mantenuta."

Riassumendo per la scienza medica sono "trattamenti di supporto vitale" quegli interventi che:

a. Non hanno funzione curativa, ma di sostituzione transitoria o permanente di una funzione d'organo compromessa, allo scopo di mantenere in vita il paziente;

b. Si trovano in rapporto diretto con il mantenimento in vita del paziente stesso, nel senso che la sospensione del trattamento determina necessariamente la morte del paziente in un tempo più o meno lungo.

Trattasi di trattamenti praticati e praticabili solamente per guadagnare tempo in presenza di una condizione potenzialmente reversibile o per mantenere in vita un paziente affetto da una patologia irreversibile.

Al contrario, tali interventi non sono praticati né praticabili quando, sulla base di una considerazione squisitamente medica, si appalesino inutili, futili e come tali qualificabili come "accanimento terapeutico" ai sensi dell'art. 2, comma 2, legge n. 219/2017.

Tale ipotesi, a detta del consulente dei Pubblici ministeri, ricorre quando il corpo del paziente sia ancora in grado di funzionare autonomamente, senza bisogno di aiuti esterni, oppure, all'opposto, si sia in presenza di condizioni pre-terminali in cui la riduzione delle funzioni d'organo è la normale circostanza che precede il decesso. In queste ipotesi, da un punto di vista medico, tali interventi non vengono normalmente neanche attivati; è possibile, poi, che si verifichi un terzo scenario: a seguito dell'attivazione del trattamento di supporto vitale, le condizioni del paziente evolvono in



modo da rendere evidente una prognosi sfavorevole, ragione per cui il mantenimento del trattamento si trasforma - da strumento terapeutico volto a consentire un ripristino di funzionalità compromesse - in una forma di accanimento che prolunga l'ultima agonia.

Proprio questi limiti di utilità dei trattamenti di supporto vitale - che si traducono in limiti alla praticabilità degli stessi, alla luce dell'art. 2, comma 2, legge 219/2017 - inducono il consulente a concludere che "il supporto vitale non è un passo obbligato fra la vita e la morte", principio su cui "larghissima parte della comunità medica, clinica e scientifica è concorde".

Nel caso in esame, i trattamenti sanitari proposti ai sig.ri A e N secondo quanto affermato dai consulenti della Procura erano inutili: l'attivazione non solo non avrebbe provocato un efficace contrasto alla patologia e la morte sarebbe comunque sopraggiunta inesorabilmente con l'aggravio di generare ai pazienti, per effetto dell'avvio dei proposti trattamenti, atroci sofferenze così da rendere gli ultimi giorni di vita, infernali.

Nei casi esaminati, il suicidio assistito, lungi dal tradursi in una indiscriminata prevalenza dell'autodeterminazione individuale sulle esigenze di tutela della vita - nel rispetto del principio solidaristico della Carta - ha rappresentato per i sig.ri N e A, consapevoli di andare incontro a morte certa in un tempo più o meno breve a causa della patologia terminale in corso, l'esercizio in concreto del diritto di autodeterminarsi nella fase terminale della vita in modo rispettoso alla propria dignità umana.

È noto che il nostro ordinamento prevede che il malato terminale in trattamento di sostegno vitale possa scegliere tra il perseguimento di ogni possibile trattamento medico - allo scopo di allungare il più possibile la propria esistenza - la rinuncia alle cure in corso - accettando il più rapido evolvere della malattia o del più o meno immediato sopraggiungere della morte con il sostegno della sedazione palliativa profonda e se del caso, la terapia del dolore - o infine, il ricorso al suicidio assistito come strumento per darsi la morte in modo rapido e indolore nel momento in cui egli lo ritiene più coerente con il proprio concetto di dignità umana.

Al contrario, il soggetto che - pur malato - non si trovi in condizioni di patologia irreversibile, ben potendo negare il proprio consenso a qualsiasi forma di trattamento sanitario ai sensi dell'art. 32, comma 2, Cost. e della legge n. 219/2017, non può ricorrere a pratiche di suicidio assistito; trattasi di una limitazione coerente con i principi del nostro ordinamento dal momento che fino a quando vi è una *chance* di guarigione, il soggetto non affronta la prospettiva certa della propria morte preceduta da un periodo più o meno lungo di decadimento fisico.

Del tutto irragionevole - e dunque discriminatoria - appare invece, l'esclusione dalle pratiche di suicidio assistito di chi pur affetto da una patologia irreversibile e destinato a morte certa, non abbia in corso un trattamento di sostegno vitale in quanto futile o inutile.

Si ha, infatti, in questa ipotesi una irragionevole discriminazione tra soggetti in posizioni del tutto analoghe: entrambi gli appartenenti a queste due categorie si trovano nella medesima prospettiva descritta e valorizzata dalla Corte costituzionale come fondamento di legittimità del ricorso al suicidio assistito.

Si tratta infatti, di persone che affrontano con certezza la prospettiva della loro morte, più o meno imminente, preceduta da un periodo più o meno lungo di decadimento fisico, accompagnato spesso da acute sofferenze fisiche.

La differenza del trattamento cui sono sottoposti o la non attuale - benché certa e prossima sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale sono fattori del tutto accidentali, che dipendono dal tipo di patologia da cui il soggetto è affetto.

Differenziare tra malati terminali che possono accedere a pratiche di suicidio assistito sulla base del criterio della sottoposizione al trattamento sanitario vitale, nei casi come quelli esaminati in cui la sottoposizione al trattamento sanitario vitale è inutile o futile ed in ogni caso dolorosa e foriera di ulteriori complicanze per la salute del paziente tenuto conto della precarietà delle condizioni di salute, appare del tutto irragionevole e, pertanto, contraria all'art. 3 Cost.

Come evidenziato dalla consulenza del professor G, le persone offese al cui suicidio l'odierno indagato ha contribuito casualmente - non erano e non avrebbero potuto essere sottoposte a trattamenti di supporto vitale senza che ciò sfociasse in una forma di accanimento terapeutico - contrario, si noti, all'art. 2 della legge n. 219/2017.

Entrambi, però, erano soggetti in condizioni di patologie irreversibili, fonte di sofferenza fisica e psichica, destinata ad esitare in un tempo più o meno breve nella morte, rispetto alla quale gli eventuali trattamenti medici avrebbero potuto porsi unicamente come rallentamento e non anche come impedimento.

R N, come attesta la c.t. dott.ssa S, avrebbe presto dovuto sottoporsi a PEG, trattamento di supporto invasivo, comportante rischi ed effetti collaterali, ed aveva legittimamente deciso di non sottoporvisi. Scrive la c.t.: "come già suggeritogli, avrebbe avuto bisogno di ricorrere ad un presidio per l'alimentazione forzata (PEG) al fine di evitare il



rischio quotidiano di polmonite *ab ingestis*, va detto, tuttavia, che il ricorso alla PEG avrebbe incrementato altri rischi, di natura infettiva (infezione cutanea fino all'ascesso e alla necrosi, più raramente peritonite o perforazione intestinale) e meccanica (ostruzione), legati alla presenza della stomia. In aggiunta, il posizionamento di una PEG avviene attraverso l'esecuzione di una esofagogastroduodenoscopia, quindi di una manovra invasiva, e, di regola, tale procedura va rinnovata annualmente per la sostituzione del tubicino. La procedura di somministrazione dei nutrienti è delicata per chi la pratica e debilitante per chi la subisce, i nutrienti devono essere inseriti a temperatura ambiente rispettando la massima igiene e previo controllo (mediante aspirazione) della presenza o meno di residuo gastrico (la cui presenza preclude la possibilità di somministrare i nutrienti, quando capita, bisogna ritardarne la somministrazione). Il sig. N, edotto al riguardo, aveva deciso di non ricorrere a tale presidio:

Per di più, tale trattamento, afferma il c.t. prof. G, sarebbe stato futile: "È importante sottolineare che, dato il continuo peggioramento e l'irreversibilità della malattia, l'unico supporto vitale ipotizzabile in questo caso, cioè la nutrizione artificiale, non era necessario, come peraltro dimostrato dal decorso clinico, e quindi futile. Tale trattamento veniva peraltro fermamente rifiutato dal sig. N stesso, come dichiarato dalla moglie, sig.ra G G G, in data 24 gennaio 2023:

"[...] Lui si opponeva fermamente all'idea della prospettazione a breve dell'ausilio di presidi quali ad esempio la PEG (alimentazione forzata)."

Per E A, scrive il c.t. G che "i supporti vitali ipotizzabili in futuro e discussi dalla sig.ra A con i curanti avrebbero potuto essere due:

1. supporto della funzione renale, dato che questa, attualmente sufficiente, sarebbe probabilmente peggiorata fino ad insufficienza grave, data la presenza di metastasi, altre alterazioni anatomiche, legate probabilmente allo stato infiammatorio indotto dal tumore.

2. Supporto respiratorio, mediante ventilatore meccanico, unicamente ipotizzato per permettere una sedazione profonda, che avrebbe comportato comunque perdita di coscienza, di capacità di intendere e di capacità di volere.

In entrambi i casi (peraltro unicamente ipotizzabili), il supporto vitale, in accordo con quanto precedentemente discusso, sarebbe pienamente rientrato nella categoria di futilità, configurandosi unicamente come accanimento terapeutico.

Non avrebbe infatti avuto altro effetto che prolungare l'agonia in una malattia irreversibile, non curabile, senza possibilità di recupero".

R N ed E A hanno rifiutato di sottoporsi a un trattamento sanitario vitale com'era loro diritto fare, e sarebbero deceduti in un lasso di tempo non brevissimo, in una condizione da essi stessi non ritenuta dignitosa e causativa di ulteriori sofferenze ai rispettivi familiari.

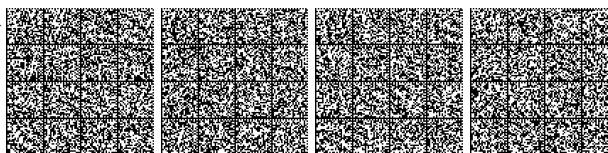
Sanzionare la condotta di terzi e ricomprenderla nell'alveo dell'illegalità penalmente rilevante solo per la carenza dell'attualità nel senso della presenza del requisito del trattamento sanitario vitale in corso significherebbe trattare in maniera differente situazioni di fatto sostanzialmente identiche e così escluderle dalle situazioni meritevoli di tutela - oggi non ricomprese - solo perché tali pazienti non possono o non vogliono accedere a trattamenti sanitari vitali in quanto inutili (perché non provocherebbero agli stessi alcun effetto vitale) con la paradossale conseguenza di punire chi aiuta al suicidio una persona affetta da una patologia irreversibile (malato oncologico terminale e malato affetto da patologia neurodegenerativa grave) non dipendente da alcun trattamento sanitario.

Violazione degli artt. 2, 13 e 32 Cost

L'impossibilità di accesso al suicidio assistito per i pazienti affetti da malattia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che trova intollerabili, capace di prendere decisioni libere e consapevoli e tuttavia, non sottoposti ad un trattamento sanitario vitale determina la violazione del diritto all'autodeterminazione nelle scelte terapeutiche nel senso di limitarne l'esercizio imponendogli un'unica modalità di congedo alla vita.

È evidente che nei casi in esame, l'assenza del requisito della dipendenza da trattamenti sanitari vitali condiziona l'esercizio di tale diritto che non può esplicitarsi come richiesta di interruzione, ma solo come rifiuto all'attivazione.

L'insussistenza di tale condizione in pazienti comunque terminali determina una lesione ed una congiunta violazione della dignità della persona essendogli consentito solo rifiutare il trattamento ma non anche accedere ad una morte rapida e dignitosa che il rifiuto *tout court* del trattamento non gli consente.



È evidente che persistendo il requisito in esame, l'unico modo che avevano i sig.ri A e N di accedere al suicidio assistito, era quello di iniziare un trattamento sanitario che *ab origine* sarebbe stato inutile secondo quanto indicato dai medici, per poterlo poi interrompere.

Una simile prospettiva anziché ridurla - nella prospettiva della pronuncia n. 242/2019 - avrebbe invece, provocato un aumento della sofferenza esponendo il paziente ad un sacrificio anche fisico (per le conseguenze che i trattamenti proposti provocherebbero) ulteriormente gravoso nelle precarie condizioni di salute nelle quali si trovava ledendo la sua dignità di uomo e di persona.

Come affermato dalla Corte costituzionale, l'area di liceità della fattispecie di suicidio assistito involge due direttrici: la morte (inesorabile) e il tempo (percepito troppo lento).

Quanto l'interruzione da un trattamento sanitario vitale non provoca rapidamente la morte del paziente che è costretto ad un'attesa carica di sofferenza e dolore, per il rifiuto alla sedazione profonda, la Corte costituzionale ha affermato che non "vi è ragione per la quale il fondamentale rilievo del valore della vita debba tradursi in un ostacolo assoluto, penalmente presidiato, all'accoglimento della richiesta del malato di un aiuto che valga a sottrarlo al decorso più lento conseguente all'interruzione dei presidi di sostegno vitale".

Analoga esigenza sussiste nel caso in esame, in cui i trattamenti sanitari non sono attivi e non avrebbe alcuna utilità attivarli e pur tuttavia, per l'assenza del requisito, nel caso in cui il paziente rifiuti le cure palliative e la sedazione profonda, dovrebbe essere lasciato ad attendere la morte senza alcuna tutela per la sua dignità di uomo e per il carico di sofferenza che l'attesa della morte comporta.

Norme sovranazionali violate: il contrasto con gli artt. 8 Cedu e 14 Cedu

La Corte Edu ha avuto modo di pronunciarsi molte volte sul tema dell'aiuto al suicidio richiamando gli art. 2 (tutela del diritto alla vita) e art. 8 (diritto dell'individuo al rispetto della vita privata e familiare).

Secondo il quadro vigente; la giurisprudenza della Corte EDU (sin dalla sentenza 29 aprile 2002, P c. Regno Unito, H c. Svizzera 20 gennaio 2011 e K c. Germania 18 luglio 2013), in materia di fine vita, segnala una graduale apertura verso il riconoscimento del diritto a morire con dignità.

In particolare, il diritto di scegliere di morire con dignità è ormai pacificamente considerato un aspetto della vita privata tutelato dall'art. 8 CEDU; sempre di più, il consenso informato, quale scelta morale dell'individuo, è riconosciuto come un aspetto centrale nelle decisioni relative al fine vita.

Secondo l'interpretazione evolutiva che ha determinato il progressivo ampliamento della portata della previsione dell'art. 8 CEDU, in linea con una graduale ma sempre più ampia affermazione del diritto di vivere nel modo più corrispondente alle proprie inclinazioni, per i giudici di Strasburgo le questioni di fine vita debbono più correttamente essere inquadrare invocando l'applicazione dell'art. 8 CEDU che garantisce l'individuo nel godimento di diritti legati all'autonomia personale da interferenze statali, non previste per legge, che perseguano uno scopo legittimo e siano necessarie in una società democratica.

L'ingerenza nel suo esercizio da parte dello Stato deve quindi essere "necessaria in una società democratica".

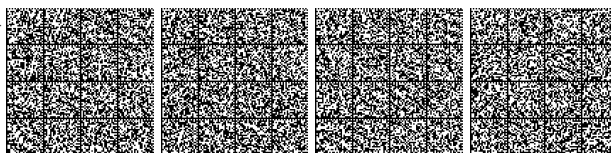
L'interferenza deve essere sorretta da motivi pertinenti e sufficienti ed essere proporzionale alla finalità perseguita, ovvero garantire un corretto equilibrio tra l'interesse del singolo e l'interesse generale, in un contesto - "la società democratica" caratterizzato da pluralismo, tolleranza e spirito di apertura.

Nel valutare la giustificazione dell'ingerenza statale nel godimento di un diritto, la Corte muove sempre dal riconoscere un margine di apprezzamento agli Stati ovvero uno spazio di discrezionalità nel dare attuazione ai diritti previsti dalla Convenzione europea negli ordinamenti interni.

Trattasi di uno spazio dai confini mobili la cui ampiezza varia a seconda del livello di omogeneità degli ordinamenti europei in una determinata materia, della natura particolarmente controversa dal punto di vista etico della questione sottoposta e dell'aspetto specifico del diritto che si lamenta violato.

Ora, benché la giurisprudenza della Corte EDU non sia priva di incongruenze, essa presenta spunti che inducono a ritenere che l'ultimo diritto di ogni uomo ed ogni donna possa trovare una collocazione sul piano della tutela diritti fondamentali.

Pertanto, al di là della mancanza di consenso tra gli ordinamenti dei Paesi europei, in forza dei principi espressi, poiché la normativa statale (la nostra) ammette sia pure con i limiti indicati, la liceità del suicidio medicalmente assistito, si ritiene che lo stesso debba essere assicurato senza discriminazione da valutarsi secondo il parametro "di ogni altra condizione" a tutti i malati che si trovano nelle medesime condizioni così da salvaguardare in concreto il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali.



Pertanto, in casi come quelli in esame, la “dipendenza da trattamenti di sostegno vitale” quale condizione di liceità dell’aiuto al suicidio medicalmente assistito si ritiene possa integrare una violazione degli artt. 117 Cost e art. 8 Cedu in quanto non vi sarebbe giustificazione dell’ingerenza statale - ancorata alla necessità di tutela delle vittime vulnerabili ex art. 2 - rispetto alla contrazione del diritto di autodeterminazione del paziente trattandosi di pazienti capaci di autodeterminarsi nelle questioni di fine vita (diritto garantito dall’art. 8 Cedu) e genererebbe così una discriminazione rispetto ad una condizione personale del tutto accidentale in quanto dipendente dalla tipologia di malattia.

Sulla base di quanto esposto, non potendosi nei casi esaminati applicare la causa di non punibilità procedurale enucleata con la sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019 nemmeno attraverso una lettura costituzionalmente orientata, la condotta posta in essere da M C deve ritenersi astrattamente sussumibile nell’ambito applicativo dell’art. 580 cp.

Tale applicazione si ritiene tuttavia in contrasto con gli artt. 2, 3, 13 e 32 Cost della Costituzione e 8 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo in quanto lesiva del diritto all’autodeterminazione del malato non dipendente da un trattamento sanitario vitale e tuttavia affetto da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili che ha manifestato la propria decisione, formatasi in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita.

P. Q. M.

Visti gli art. 134 Cost e 123 e ss legge n. 87/1953

Dichiara

Rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 580 cp nella parte in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola l’altrui suicidio nella forma di aiuto al suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale affetta da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili che abbia manifestato la propria decisione, formatasi in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita per violazione degli art. 2, 3, 13, 32, 117 Cost in riferimento agli art. 8 e 14 Cedu.

Dispone

ai sensi dell’art. 23 legge n. 87/1983 l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Sospende

Il procedimento e i relativi termini prescrizionali sino alla definizione del procedimento incidentale avanti alla Corte costituzionale.

Manda

Alla cancelleria perché provveda alla notifica della presente ordinanza all’indagato, ai sig.ri Pubblici Ministeri presso il Tribunale di Milano, al Sig. Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai sig.ri Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 21 giugno 2024

Il Giudice per le Indagini Preliminari: CIPOLLA

24C00200



N. 165

Ordinanza dell'8 luglio 2024 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da I. C. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale III di Roma

- Tributi – Accertamento delle imposte sui redditi – Poteri degli uffici – Previsione che le notizie e i dati non addotti, gli atti, i documenti, i libri e i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere considerati a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa – Previsione che le cause di inutilizzabilità di cui al terzo comma dell'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 non operano nei confronti del contribuente che deposita in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando comunque contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 32, commi terzo e quarto.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI ROMA

SEZIONE 28

Riunita in udienza il 9 febbraio 2023 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Zucchelli Claudio, Presidente e relatore;

Bologna Luciano, Giudice;

Aquino Nunzio, Giudice,

in data 9 febbraio 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 942/2022 depositato il 1° febbraio 2022;

Proposto da I. C. — difeso da Achille Salvatori — SLVCLL51A01H501H ed elettivamente domiciliato presso a.salvatori@sicurezzapostale.it

Contro Agenzia delle entrate Direzione Provinciale Roma 3 elettivamente domiciliato presso dp.3roma@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

avviso di accertamento n. IRPEF-ALTRO a seguito di discussione in Camera di consiglio.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

FATTO

La signora I. C. acquistava una quota del 50% di tre particelle di terreno fabbricabile, in proprietà con il marito R. P. [che non è parte in questo processo avendo impugnato il medesimo accertamento separatamente].

Precisamente: quanto alle particelle ..., ... con atto di compravendita n. ... serie ..., registrato presso l'Ufficio Atti Pubblici di Roma in data ..., per il prezzo di euro ...; quanto alla particella ... con atto n. ... serie ... registrato a Roma il: ... per il prezzo di euro ..., immobili tutti giacenti in ... Loc. ..., censiti in catasto del Comune di ... fg. ...

Il terreno, così di complessivi mq ... è stato poi ceduto *pro quota* dalla signora C. e dal comproprietario P. con atto del ... serie ... n. ..., registrato presso l'Ufficio di ... per l'importo di euro ... [...].

La D.P. di Roma — Ufficio Controlli, ha notificato alla contribuente con raccomandata a.r. del ..., l'avviso di accertamento n. ... in relazione al detto atto di compravendita.



L'Ufficio contesta alla signora C. di avere conseguito nel medesimo anno: ... un reddito un reddito rientrante nella categoria «diversi» soggetto a tassazione separata. Più precisamente, ai sensi dell'art. 67, comma 1 del TUIR, di avere conseguito una plusvalenza pari ad euro ..., proporzionale alla quota posseduta del 50%, per la compravendita dei terreni sopra descritti, plusvalenza così detta ultra quinquennale, costituita ai sensi del combinato disposto degli artt. 67 e 68 del T.U.I.R., dalla differenza tra il prezzo di cui alla vendita del ... e i prezzi di acquisto di cui ai contratti del ... e... relativamente ai terreni di cui in narrativa poi compravenduti.

Prima di emettere il detto atto impositivo l'Ufficio ha notificato alla contribuente, con raccomandata a.r. del ... l'invito n. ... ai sensi dell'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, chiedendo documentazione su eventuali spese sostenute incrementative del valore del terreno edificabile e/o perizia giurata e copia degli atti di provenienza del detto terreno.

Non avendo ricevuto quanto richiesto, l'Ufficio ha determinato la plusvalenza recuperata in funzione della sola differenza tra i prezzi di vendita e di acquisto.

La contribuente ha proposto via pec ... ricorso-reclamo con istanza di mediazione ai sensi dell'art. 17-bis del decreto legislativo n. 546/1992 per l'impugnazione dell'atto impositivo chiedendone l'annullamento.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1. Preliminarmente precisa di avere delegato il figlio R. P. alla trattazione del reclamo e che questi ha tentato più volte, anche telefonicamente, di mettersi in contatto con l'ufficio per depositare i documenti, etc. probatori a sua difesa. Afferma che l'ufficio, forse a causa della pandemia, non si è reso disponibile.

2. Nel merito sostiene di avere sostenuto spese incrementative per oltre ... euro nel complesso che quindi, aumentando il valore iniziale, abbattano la plusvalenza realizzata.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia eccependo:

1. Prima di entrare nell'esame del merito, l'Ufficio osserva che la ricorrente solo in allegato al deposito del ricorso ha prodotto le fatture che dimostrerebbero le spese sostenute per lavori che a suo dire avrebbero incrementato il valore del terreno edificabile, diminuendo la plusvalenza tassabile, e non durante la fase di reclamo in via amministrativa. Eccepisce che tale documentazione non può trovare ingresso in sede contenziosa a ciò ostando il disposto dell'art. 32, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, avendo la ricorrente, omettendo il detto deposito di documenti ed altre prove, impedito di esercitare qualsivoglia controllo sulla loro affidabilità e rilevanza in sede di istruttoria preordinata all'emissione dell'atto impositivo. Osserva che manca la prova della esistenza di un impedimento oggettivo ed incolpevole al deposito della documentazione richiesta ai sensi del comma 4 del medesimo articolo.

2. Contesta, tutioristicamente, nel merito la ragionevolezza delle spese che la contribuente assume di avere effettuato in relazione e a favore del terreno, per il loro importo e la loro natura, assumendone l'eccesso e che la funzione di miglioria sia piuttosto una impressione psicologica della ricorrente che una realtà economica.

DIRITTO

1. Premessa.

Giova premettere che con il ricorso introduttivo la signora C. non ha contestato l'*an debeatur* tributario, e quindi l'esistenza del presupposto di imposta costituito dall'emergere di una possibile plusvalenza il cui importo sia da dimostrare, ma esclusivamente la mancata valutazione delle spese incrementative ad abbattimento della stessa plusvalenza, causata dalla preliminare opposizione dell'Ufficio all'acquisizione dei dati, informazioni, documenti etc. a prova delle avvenute spese incrementative, in applicazione del divieto di cui all'art. 32, comma 3 del decreto legislativo n. 546 del 1992. Ha quindi chiesto l'annullamento dell'atto ovvero il ricalcolo favorevole della plusvalenza proprio in base a quelle prove che però non sono ammissibili ai sensi della citata norma.

1.1. L'art. 32, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

L'art. 32, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, dispone: «Le notizie ed i dati non addotti e gli atti, i documenti, i libri ed i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa.».



Il comma quarto prevede che: «Le cause di inutilizzabilità previste dal terzo comma non operano nei confronti del contribuente che depositi in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando comunque contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile.».

La norma in questione, contiene la elencazione dei poteri concessi agli uffici delle imposte per acquisire informazioni e dati necessari a determinare la capacità contributiva dei singoli contribuenti e le relative basi imponibili.

Si tratta di poteri assai penetranti che possono essere esercitati nei confronti non solo del contribuente, ma anche di tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, pubblici e privati, ai quali può essere richiesta l'esibizione o il deposito o la comunicazione di dati, atti, documenti, libri registri necessari per accertare la posizione tributaria del contribuente. Dinanzi alla richiesta i terzi e il contribuente si trovano in posizione di soggezione, e l'inadempimento alla richiesta è sanzionato. Nei confronti dei terzi con sanzioni amministrative, nei confronti del contribuente con la disposizione qui in esame da considerarsi afflittiva.

Per il contribuente la conseguenza giuridica afflittiva è l'impedimento discendente dalla legge ad utilizzare tali documenti, dati etc. in un successivo procedimento giurisdizionale o amministrativo per provare i fatti a fondamento dei suoi motivi di doglianza e quindi per difendere la sua posizione giuridica soggettiva.

La disposizione si segnala per una evidente sproporzione tra le parti, poiché i mezzi posti a disposizione della parte pubblica non subiscono limitazioni processuali, mentre i mezzi di difesa del contribuente sono sottoposti al condizionamento del divieto accennato di cui meglio *infra*.

1.1.1. Natura delle disposizioni dell'art. 32, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973.

La disposizione del citato comma terzo si appalesa come vera e propria sanzione appartenente all'ambito del c.d. diritto punitivo o afflittivo e alla categoria delle così dette sanzioni euro-penali. Tale categoria prende le mosse dalla giurisprudenza della Corte EDU [CEDU, 8 giugno 1976, Engel e altri c/o Olanda] nella quale, ai fini della tutela da parte della CEDU di situazioni processuali, si è affermata la equiparazione tra le norme penali vere e proprie e fattispecie normative caratterizzate dalla presenza di tre c.d. Engel-criteria: [i] il carattere afflittivo, [ii] la finalità di deterrenza, [iii] l'applicabilità alla generalità dei cittadini. [vedi §§ 1.1.1, 3.4.1.1.].

2. Sulla rilevanza della questione di costituzionalità ai fini del decidere [art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87].

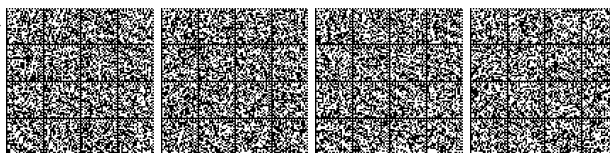
2.1. Come ha ritenuto in più occasioni la Corte costituzionale [sentenze n. 59 del 2021, n. 254 del 2020, n. 253 e n. 179 del 2019, n. 20 del 2018], la nozione di rilevanza non si identifica con l'utilità concreta dell'auspicata pronuncia di accoglimento per la parte nel procedimento *a quo*, «essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è, infatti, che il Giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé [sentenza n. 253 del 2019] e che la pronuncia della Corte “influisca sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale [tra le molte, sentenza n. 28 del 2010]».

In effetti, come è emerso in narrativa, la ricorrente contesta esclusivamente il *quantum* della base imponibile adducendo l'esistenza di spese incrementative che, come tali, aumenterebbero il costo dei terreni diminuendo la plusvalenza, e chiede di provare tali spese mercè prove documentali, il cui ingresso è però interdetto dalla norma di cui all'art. 32, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 più volte citata. L'applicazione di questa, quindi, rientra a pieno titolo e in modo indefettibile nel percorso argomentativo e decisionale che il Giudice *a quo* deve seguire per avere a disposizione gli strumenti processuali per decidere.

2.2. Su una interpretazione costituzionalmente orientata.

La norma in esame è sostanzialmente auto applicativa e letteralmente non si presta ad interpretazioni diverse da quelle fatte palesi dalle parole usate. Dispone infatti *sic et simpliciter* che i documenti, dati etc. non presentati nella fase amministrativa divengono inutilizzabili anche nell'eventuale sede giurisdizionale successiva: *in claris non fit interpretatio*.

Per tale motivo non è neppure ipotizzabile una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, che renderebbe inammissibile il giudizio di costituzionalità il quale secondo l'insegnamento di Corte costituzionale 22 febbraio 2017, n. 58, si basa sul rilievo che le «incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione» [Corte costituzionale 14 novembre 2003, n. 198] e che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali..., ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» [Corte costituzionale 22 ottobre 1996, n. 356].



Precisa ancora la Corte [sentenza 24 ottobre 2022, n. 219 e giurisprudenza ivi richiamata], «l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata — ancorché risolto dal Giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata — consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente — e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata — attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa» [da ultimo, sentenza n. 204 del 2021].»

Brevemente occorre quindi indagare se l'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, in questione, nel suo complesso e quindi, almeno, nel combinato disposto tra il terzo e il quarto comma, non sia suscettibile di una interpretazione costituzionalmente orientata.

2.2.1. L'art. 32, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 contiene, si è visto, altresì una norma eccezionale la quale, indicando un possibile *iter* argomentativo e probatorio, permette la non applicazione della misura processuale afflittiva al verificarsi di una causa esimente specifica che abbia impedito al contribuente di adempiere all'onere della presentazione sin dalla fase amministrativa, purché tale causa sia a lui non imputabile.

L'indagine va quindi indirizzata a risolvere il seguente quesito: se e in che modo, sia possibile enucleare dal combinato disposto del comma 3 e del comma 4 dell'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, in questione una diversa interpretazione che renda la norma conforme a costituzione.

Preliminarmente, osserva il collegio che nella presente fattispecie non è stata richiesto l'accertamento della non imputabilità del fatto né tanto meno ne è stata fornita una prova. Il giudizio sulla conformità a costituzione va affrontato sulla base del *petitum* del giudizio *a quo* che in questo caso non contempla l'applicazione della eccezione. Anzi dalla narrazione dei fatti e dalla prospettazione di parte si evince con chiarezza come l'inadempimento sia stato causato da leggerezza, da grande confusione e da un comportamento contrario alla ordinaria diligenza e alla buona fede, assertivamente ricondotto all'Ufficio, ma in realtà addebitabile al figlio delegato. Infatti, molti sarebbero stati, gli strumenti per sottoporre comunque alla attenzione dell'ufficio la documentazione, al limite anche mediante l'utilizzazione dei tradizionali canali postali cartacei.

Quindi, nella inescusabilità dell'inadempimento del deposito tempestivo, per infondatezza della eccezione o per la sua inammissibilità quale *mutatio libelli* nel giudizio costituzionale, dovrebbe necessariamente applicarsi la norma del citato art. 32, comma 3, con il rigetto del ricorso a prescindere dalla questione di costituzionalità. Ma è proprio tale norma sanzionatoria che è sospettata di incostituzionalità. Sulla costituzionalità dell'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, dunque, deve ritornare preliminarmente l'esame.

2.2.2. In secondo luogo, ritiene il Collegio che lo sforzo di concepire una diversa interpretazione non possa sortire effetti positivi. In disparte la totale chiarezza della lettera, già notata, occorre osservare che il *vulnus* ai principi costituzionali appena citati è dato propriamente, e solamente, dalla esclusione dal giudizio dei dati, notizie e documenti, etc. in questione a seguito del loro mancato deposito nella fase amministrativa. Esattamente l'impedimento alla utilizzazione dei dati, documenti etc. è il *dictum* sospettato di incostituzionalità, e ciò a prescindere dalla procedura con cui si arriva a tale conclusione [vale a dire imputabilità o no del comportamento]. Non vi è altro modo per purgare la norma dal vizio che quello di permettere, nonostante tutto, la delibazione da parte del Giudice delle prove. Ma l'impedimento a ciò, come si è detto, è conseguenza inevitabile di un fatto storico certo: il mancato deposito di essi nella fase amministrativa unito alla chiara lettera della norma. La sussistenza di una possibile causa impeditiva al deposito opera non sul fatto storico ormai indubitabile e sull'inevitabile *dictum*, ma sull'elemento psicologico e sull'esimente. Rimane il *dictum*, che però è esattamente esso, in sé, sospettato di contrarietà alla Costituzione.

In linea generale si deve quindi riconoscere che l'eccezione ad una disposizione non è in grado di purgare la norma base della sua eventuale incostituzionalità. L'eccezione, infatti, è anzi la conferma della generalità della norma base perché appresta esclusivamente un *escamotage* per adeguare la generalità e astrattezza della norma al caso concreto [l'eccezione], riconfermando, al di fuori della fattispecie eccezionale, il comando generale e astratto della norma sospettata di incostituzionalità. Si è già osservato [par. 2.1.] che la valenza della interpretazione costituzionalmente orientata [tale sarebbe nel caso il tentativo di coinvolgere l'eccezione del comma 4] non è quella di cambiare la decisione della fattispecie esaminata, ma quella di verificare l'impatto della norma [in questo caso completa della eccezione] sull'*iter* deliberatorio del Giudice *a quo*.

Potrebbe quindi, in ipotesi, essere possibile una interpretazione più elastica del comma 4 in connessione con il comma 3, che conducesse a ritenere che la inutilizzabilità non sia una conseguenza inevitabile [sanzione] generale e astratta del solo mancato deposito precedente, ma solo il riconoscimento al Giudice della facoltà di valutare l'opportunità dell'ingresso dei dati, notizie, documenti etc. quali indizi in funzione della loro effettiva rilevanza a prescindere dalla prospettazione del ricorrente e dal suo comportamento processuale. In altri termini una interpretazione che degradi



il mancato deposito da inadempimento, a semplice irregolarità non perentoria, sempre superabile mediante la auto dichiarazione di non imputabilità e la valutazione discrezionale [anche in assenza di prova] del Giudice. Nella sostanza quasi una inversione dell'onere della prova circa la coscienza e volontà del mancato deposito.

2.2.2.1. Ciò potrebbe accadere se si seguisse un recente indirizzo della Cassazione diretto a rivalutare il principio della «parità delle armi» dandogli ingresso *sic et simpliciter* a giustificare l'ammissione comunque di elementi probatori [Cass. Sez. 3 Ordinanza n. 26139 del 5 settembre 2022, Sez. 1 Ordinanza n. 25440 del 29 agosto 2022, Sez. 5 Sentenza n. 11467 dell'8 aprile 2022]. E ciò anche se in parziale contrasto con un orientamento contrario della Corte di cassazione stessa [in tema di assunzione della testimonianza nel processo tributario: Sez. 5 Ordinanza n. 31588 del 4 novembre 2021, Sez. 5 Sentenza n. 25804 del 23 settembre 2021].

2.2.2.2. Il Collegio ritiene che anche questa strada sia impraticabile. La violazione del principio della parità delle armi può fungere da motivo per ritenere la incostituzionalità della norma per violazione delle norme internazionali e quindi degli artt. 10, 117 in relazione all'art. 24, e all'art. 111 della Costituzione, ma giammai per rovesciarne completamente il senso [sia pure attraverso, ad es., una sentenza interpretativa di rigetto]. Ritiene questo collegio che, dinanzi ad una totale incontrovertibilità della lettera della norma, si determini una sottilissima linea di confine tra interpretazione costituzionalmente corretta e stravolgimento della norma ordinaria che spetta alla saggezza della Corte costituzionale dirimere.

In conclusione, ritiene il Collegio che non sia ipotizzabile una interpretazione diversa e costituzionalmente orientata della norma in questione, nemmeno alla luce della prevista eccezione del fatto non imputabile né della applicazione esegetica di principi di tutela desunti dall'ordinamento internazionale, con la conseguenza della certa rilevanza della questione preliminare di costituzionalità.

2.2.3. Poteri (e doveri) istruttori del Giudice tributario.

Con sentenza 26 gennaio 2022, n. 10/2022 la Corte costituzionale, in una questione latamente avvicinabile alla presente, ha affermato espressamente la rilevanza del principio della parità delle armi nel giudizio tributario.

La questione riguardava la presunta incostituzionalità derivante dalla impossibilità per il contribuente di eccepire ad una presunzione legale attraverso una presunzione semplice.

La affermata violazione dell'art. 111, comma 2 della Costituzione, derivante dalla ritenuta impossibilità per il contribuente di dare prova contraria, è stata giudicata infondata poiché: «Comunque il Giudice tributario potrà e dovrà far uso dei poteri riconosciutigli dal comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 546 del 1992 (sentenza n. 18 del 2000), in un contesto processuale di pienezza del contraddittorio (sentenza n. 73 del 2022) e di parità delle armi, quale proiezione del canone del giusto processo (art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione)».

La sentenza si rivela incidente sulla presente questione perché, nella ricerca di una interpretazione orientata dell'art. 32, si potrebbe affermare che è possibile interpretare la norma nel senso che il Giudice tributario può comunque supplire alla decadenza utilizzando i suoi poteri istruttori.

Anche questa interpretazione non convince il collegio.

La limitazione nella prova oggetto del giudizio costituzionale conclusosi con la sentenza citata derivava dalla elaborazione giurisprudenziale per cui, a superare la presunzione legale, sono necessarie «prove rigorose» e non «presunzioni». Questo orientamento della Corte di legittimità è comunque sottoposto alla prudente valutazione del Giudice, e dunque è possibile che egli integri la prova documentale avvalendosi dei suoi poteri. Nella fattispecie che ci occupa, viceversa, sussiste un vero e proprio divieto scaturente dalla legge. Ritiene quindi il collegio, come già accennato, che il Giudice non possa superare tale divieto invocando i poteri istruttori, atteso che la norma in esame è stata voluta dal Legislatore proprio ad evitare, in assoluto, che i dati, documenti etc. siano utili alla difesa del contribuente, e cioè che qualunque potere istruttorio vada a buon fine. L'eventuale intervento del Giudice si configurerebbe, al minimo, come una elusione della legge.

La sentenza, tuttavia, si segnala per contenere l'esplicito riconoscimento, da parte della Corte, del diritto «alla parità delle armi».

2.3. Sulla applicazione diretta del diritto europeo. La direttiva UE 2016/343 del 9 marzo 2016.

2.3.1. La normativa europea e la eventualità di disapplicazione della norma.

Nell'ambito della delibazione circa la rilevanza della questione e quindi del rapporto tra la norma sospettata e una sua diversa interpretazione o applicazione costituzionalmente conforme, si pone anche la astratta possibilità che la norma nazionale sia preliminarmente disapplicata dal Giudice per altri motivi, segnatamente perché in palese contrasto con una norma unionale, nel caso con i principi europei fondamentali del giusto processo.

Non si verifica questa evenienza nel caso di specie.



Anche alla luce delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del C, d, S. n. 17 e 18 del 9 novembre 2021, non sussistono i presupposti per una applicazione diretta del diritto europeo, atteso che la direttiva in vigore nulla dispone al riguardo e non contiene norme immediatamente applicabili.

Infatti il considerando n. 11 della direttiva UE 2016/343 sul giusto processo, esclude che essa possa essere applicata fuori della materia del processo penale. Pur richiamando nel primo considerando le fonti pattizie internazionali dalle quali derivare il diritto all'equo processo, il Legislatore comunitario si è consapevolmente limitato a disporre norme impositive relativamente ai soli procedimenti penali. Ne consegue che la forza vincolante di tali disposizioni, nel sistema della CEDU, si verifica solo in questa materia e non nelle altre procedure giurisdizionali individuate, per *ius receptum* dalla Corte EDU nella tripartizione di cui all'art. 6 della CEDU tra norme civili, penali e di diritto pubblico. [vedi avanti § 3.3.].

Vero è che il considerando n. 1 fa salva la giurisprudenza della Corte EDU [con la sua apertura alla applicazione della Convenzione nei casi c.d. di sanzioni europenali [vedi § 1.1.1.], ma all'evidenza tale salvezza riferita alla attività di altro organo giurisdizionale non può ragionevolmente essere intesa come recepimento di una norma imperativa di origine giurisprudenziale.

Se ne conclude che la direttiva non contiene alcuna norma che vieti una restrizione nei mezzi di prova nell'ambito del processo tributario, o una norma che imponga il rispetto dei principi del giusto processo nel settore tributario, con le quali l'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, in questione si trovi in palese contrasto.

L'indagine se sussistano regolamenti o direttive *self executing* con cui contrasti l'art. 32 in esame, sì da costringere il Giudice alla sua preliminare disapplicazione, si conclude quindi negativamente.

2.3.2. Ciò non ostante occorre tenere conto delle direttive citate in quanto il diritto europeo, nelle sue manifestazioni normative, contribuisce alla definizione e determinazione di quei Principi e Valori che fungono poi da parametro per delibare una eventuale violazione del diritto pattizio e di quello costituzionale attraverso la violazione della norma interposta, nella specie con riferimento ai principi generali sull'equo processo anche fuori della giurisdizione penale.

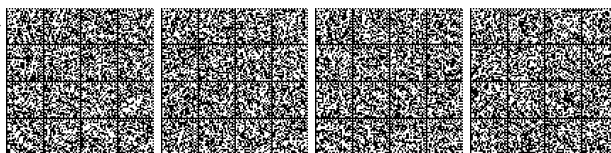
Giova ricordare che la Corte costituzionale ha posto l'accento sull'intreccio delle garanzie previste dalla Costituzione e dai trattati nell'ambito del quale [intreccio] occorre ricercare una interazione tra i diversi livelli di protezione dei diritti fondamentali.

Con la sentenza n. 317 del 2009, la Corte costituzionale ha chiarito non potersi ammettere «che una tutela superiore, che sia possibile introdurre per la stessa via, rimanga sottratta ai titolari di un diritto fondamentale».

In secondo luogo, e di conseguenza, «il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie». Ciò si realizza da un lato se il giudizio sulla conformità della legge nazionale amplia la sua visione alla sistematica complessiva dell'impianto costituzionale, tenendo conto quindi anche di altri interessi primari che potrebbero essere incisi dalla tutela riservata a uno solo di essi, dall'altro se si ammette che le tutele predisposte dalla Costituzione e dai vari strumenti pattizi, si possano integrare vicendevolmente, in una sorta di mosaico michelangiolescamente «non finito» che si arricchisce e si amplia continuamente, chiarendo, specificando e estendendo le tutele stesse sino a condurle al limite superiore massimo possibile [nei limiti di quella visione sistematica dell'intero ordinamento che spetta solo alla Corte costituzionale giudicare.]

E infatti, il considerando n. 11 della direttiva 2016/343/UE citata, da un lato richiama l'opportunità che la stessa direttiva si applichi solo ai procedimenti penali, nell'accezione più ristretta data dall'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea, con la conseguenza che: «La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai procedimenti civili o ai procedimenti amministrativi, anche quando questi ultimi possono comportare sanzioni, quali i procedimenti in materia di concorrenza, commercio, servizi finanziari, circolazione stradale, fiscalità o maggiorazioni d'imposta, e alle indagini connesse svolte da autorità amministrative.», ma dall'altro precisa. «fatta salva la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo», cioè fatta salva la teoria degli euro reati che, come si vedrà, [§ 3.4 e sgg.] estende, ove compatibili, tutte le garanzie astrattamente riconducibili a procedure afflittive.

In sostanza, la direttiva in questione riferendosi solo alle procedure propriamente penali, ad esse sole estende l'obbligatorietà di determinati comportamenti. Al contempo, però, anche ammesso che fuoriesca dall'ambito della direttiva qualsiasi giurisdizione non penale, la direttiva non impegna gli stati ad escludere tali giurisdizioni dalle tutele pattizie internazionali, alle quali sono tenute in virtù del diritto internazionale, le quali rinvencono la loro giuridica valenza per se stesse in quanto discendenti da diversi strumenti pattizi, a prescindere se richiamate, e per così dire inglobate, nell'ordinamento giuridico europeo. La autonomia degli ordinamenti giuridici conduce a queste conclusioni.



2.3.3. Sottoposizione alla normativa CEDU di procedure non penali.

Pertanto, la espressa salvezza della giurisprudenza EDU proclamata dalla stessa direttiva in applicazione della teoria degli euro reati, precisa e sottolinea che se anche escluse dal perimetro della direttiva, le procedure diverse da quella penale sono sottoposte alla normativa CEDU derivante dalla medesima teoria, ove applicabile. Con la conseguenza che la mancata applicazione alle procedure diverse da quelle penali, se non induce la violazione della direttiva, né quindi innesca l'auto esecutività, costituisce sempre una violazione degli altri strumenti pattizi internazionali che tali garanzie contemplino come obblighi per lo Stato, e quindi, anche per questa via, nel nostro ordinamento interno determina una incostituzionalità per violazione della norma interposta e conseguentemente degli artt. 10 e 117, comma 1, della Costituzione.

3. Le norme pattizie internazionali a garanzia dei diritti fondamentali nelle procedure giurisdizionali.

Dall'esame degli strumenti multilaterali internazionali emerge che, con accenti diversi, le tutele del cittadino nelle procedure giurisdizionali sono internazionalmente assicurate quali manifestazioni di diritti umani fondamentali. La funzione giurisdizionale costituisce, storicamente, uno snodo fondamentale nel rapporto autorità libertà, l'individuazione dei cui limiti reciproci è indispensabile per il disegno del modello di democrazia occidentale.

Sincreticamente si può dire che il diritto inviolabile garantito dagli strumenti internazionali è quello ad un processo equo e giusto. Vengono in considerazione, a tal proposito, le seguenti fonti:

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo dell'ONU, artt. 8, 10 e 11;

la Convenzione Europea per i Diritti Umani – CEDU, art. 6;

la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, fatta a Nizza il 18 dicembre 2000, artt. 47 e 48;

l'*International Covenant on Civil and Political Rights* – ICCPR [Patto Internazionale sui diritti Civili e Politici], art. 14;

cui, per completezza, va aggiunto l'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – ICESCR. [Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali].

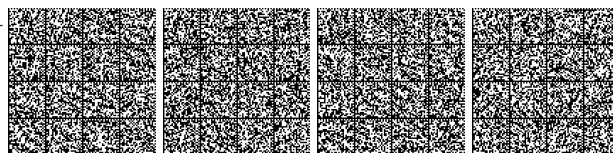
La Dichiarazione Universale, l'ICCPR e l'ICESCR, formano insieme la Carta Internazionale dei Diritti Umani dell'ONU.

Si tratta di un ampio sistema di protezioni di specifiche situazioni giuridiche soggettive, operante in tutti i campi del diritto, ivi compreso quello propriamente processuale che qui ci interessa, che possono essere sussunte sincreticamente nella indefettibilità di garantire a tutti un «giusto processo», obbiettivo finale degli strumenti pattizi internazionali vigenti [e della nostra Costituzione, art. 117, comma 1].

3.1. Il giusto processo.

Non esiste, nel panorama pattizio una definizione autonoma di «giusto processo», perché questa qualificazione è data nel suo complesso dalla sommatoria delle garanzie di singole pretese qualificabili come diritti inviolabili e inalienabili dell'uomo: il Giudice terzo, il contraddittorio, la parità delle armi, il diritto al silenzio e alla non autoincriminazione, il diritto alla difesa, il diritto alla prova, il diritto alla pubblicità e conoscibilità dell'accusa e del processo e così via, che sono tutte situazioni soggettive, prima che giuridiche, meta- e pre- giuridiche perché appartenenti alla Persona Umana e non al cittadino, e perché non create dal diritto, ma da questo apprese, riconosciute e tutelate quali categorie a priori.

Si comprende concettualmente la portata del concetto di «giusto processo», utilizzato anche dalla Costituzione all'art. 111, comma primo, verificando i testi originali delle convenzioni. L'espressione inglese è infatti «*fair hearing*», dove *hearing* (letteralmente: udienza) esprime il concetto di una situazione in cui si ha la opportunità di farsi ascoltare, di far sentire la propria voce. Ci si riferisce al processo in senso lato e astratto, (mentre la concreta successione di atti giuridici compiuti dinanzi al Giudice, sarebbe resa con *trial*). *Fair* assume significati diversi, che rinviano tutti però ai concetti di imparzialità, equità, lealtà, correttezza, equanimità. In altri termini, *fair* evoca la necessità della condizione di equiparazione o parità della parte rispetto alle altre parti (che sia il pubblico accusatore o la controparte in una controversia civile) quand'anche avversari o addirittura nemici. Traendo le conclusioni, *fair hearing* o giusto processo si riferisce ad un giudizio complessivo sulle modalità in cui si estrinseca il rapporto cittadino/stato in relazione all'esercizio della potestà giurisdizionale, e scaturisce da un giudizio complessivo sulla equanimità del rapporto in tutte le sue sfaccettature. Per tali motivi, i diritti e le facoltà di cui si nutre e compone il giusto processo non sono cristallizzabili in un *numerus clausus*, ma promanano da un continuo lavoro di espansione ed estensione dei diritti stessi alla realtà effettuale [cfr. Corte costituzionale, sentenza 9 dicembre 2009, n. 317,] [§ 2.3.2.], ma scaturiscono dal giudizio avvertito che ne dà il Giudice del trattato basandosi sulle proclamazioni di contenuto necessariamente generale, astratto e filosofico.



Riconoscere che la tutela internazionale mira al giusto processo, dunque, non è sufficiente per definirlo, soprattutto se si considera che in italiano giusto propriamente significa *secundum ius*, e non necessariamente ciò che è conforme al diritto positivo è anche equo o imparziale, anzi l'esperienza delle carte internazionali nasce giustappunto dalla esistenza anche di procedure giurisdizionali legali, ma farsa, orchestrate in Paesi di civiltà non matura o totalitari.

Il contenuto sostanziale del giusto processo si articola quindi, a priori, nel riconoscimento di due pretese basiche: la presenza ed esistenza di un Giudice imparziale, autonomo e precostituito per legge (condizioni richieste da tutti i testi internazionali citati, e anche dall'art. 25 della Costituzione) dinanzi al quale si ha diritto a celebrare il processo, e il diritto alla difesa, anche esso contenuto indefettibile di tutte le norme pattizie, in relazione nel nostro ordinamento con gli artt. 24 e 111 della Costituzione. La esistenza del Giudice a Berlino e la condizione di parità nella difesa, infatti, non possono che inverarsi nella effettiva possibilità per la parte o imputato di esporre pubblicamente le proprie ragioni, difendendo, quindi, le stesse e se medesimo.

3.2. Art. 6 della CEDU – Applicabilità.

Vi è però una differenza nei trattati tra le norme che si applicano a tutte le procedure giurisdizionali, in qualsiasi settore del diritto [Dichiarazione Universale dei diritti Umani, Carta di Nizza, Patto internazionale sui diritti civili] e uno strumento che limiterebbe la sua competenza ai procedimenti penali e civili: l'art. 6 della CEDU. Questa ultima norma, nel prevedere le basiche garanzie di un processo pubblico celere, dinanzi ad un Giudice imparziale, precisa che ciò deve avvenire quando il giudizio riguarda «controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale».

Argomenta da ciò la Corte EDU che quindi residua un *tertium genus* di norme «pubblicistiche» diverse da quelle propriamente penali e, ovviamente, da quelle civili alle quali invece la CEDU si applica interamente.

3.3. Triplice articolazione tra ordinamento giurisdizionale pubblico, penale e civile, differenza di tutela.

3.3.1. La tesi dell'esclusione della tutela *ex art. 6* promana dal riconoscimento di una triplice articolazione tra un ordinamento giuridico penale in senso stretto, cui si riferisce nell'art. 6 § 1 l'espressione «fondatezza di ogni accusa penale», alle cui situazioni giuridiche personali sarebbero riservate le massime guarentigie dell'art. 6; un ordinamento civile, rappresentato dalla espressione «controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile» caratterizzati dal contenuto patrimoniale, cui si applicherebbe l'art. 6 § 1 nella sua interezza, ed infine un *tertium genus* nell'ambito del quale le situazioni giuridiche soggettive riceverebbero garanzie potenzialmente diverse e minori, al limite nessuna, rispetto agli altri campi del diritto. Quest'ultimo *genus* sarebbe regolatorio di un rapporto cittadino/Stato avente natura squisitamente pubblica perché correlata e discendente da doveri civili e sociali, anche se vertenti su un rapporto patrimoniale di natura civilistica. In quanto attuazione di doveri civili, esse sarebbero caratterizzate da una concezione ancora autoritaria e autocratica della potestà, fiscale in questo caso, [CEDU, S... e M... c. Paesi Bassi del 9 dicembre 1994, F... c. Italia, del 12 luglio 2001, n. 44579/98]. A tali caratteristiche corrisponderebbero le norme tributarie che quindi devono considerarsi escluse dall'art. 6 dalla stessa legge.

È appena il caso di osservare che La triplice articolazione operata dalla Corte EDU, se assolutizzata, costituirebbe la negazione dello stesso impianto dei diritti umani.

3.3.2. Ruolo della CEDU.

L'importanza e la rilevanza della CEDU nel panorama giuridico dell'Unione europea meritano alcuni spunti di riflessione.

In realtà l'aporia segnalata tra CEDU ed altri trattati non muta di molto il quadro giuridico relativo.

La CEDU è un trattato internazionale e come tale produttivo di obblighi giuridici per gli Stati firmatari. In tale quadro, ciascun trattato multilaterale costituisce in sostanza un ordinamento giuridico di settore, dotato di sue norme specifiche, e di organi istituzionali deputati alla creazione, definizione e alla applicazione giurisdizionale delle norme, mediante la costituzione di apposito tribunale o il rinvio alla giurisdizione della Corte internazionale, nei confronti dei soggetti obbligati, normalmente gli Stati talvolta i singoli cittadini.

La CEDU, quand'anche interpretata nel senso che essa possa escludere la tutela, dinanzi a se medesima, di alcune garanzie per talune procedure giurisdizionali [come quelle tributarie], non contiene certo un obbligo implicito per gli Stati membri di operare questa esclusione quando agisca all'interno del perimetro di un altro trattato multilaterale. In sostanza, l'esclusione della applicabilità dell'art. 6 a determinate situazioni giuridiche ha influenza solo all'interno del perimetro della giurisdizione della Corte [vedi § 3.1]. La non applicabilità del detto articolo determina esclusivamente la inapplicabilità delle conseguenze giuridiche scaturenti secondo la Convenzione dalla adesione dei singoli Stati. La CEDU e l'interpretazione che ne dà la Corte EDU non possono quindi interferire con gli obblighi internazionali assunti dai Paesi membri in relazione ad altri strumenti pattizi internazionali che contengano norme analoghe all'art. 6 e che non contemplino lacuna eccezione di inapplicabilità, in virtù del principio della pluralità degli ordinamenti giuridici equiparati, come quelli internazionali.



3.4. Sanzioni europee.

In ogni caso, l'evoluzione della teoria e della prassi della Corte EDU ha condotto ad un quadro parzialmente diverso che pure ha influenza in via generale nella questione che qui affatica. Ciò è derivato dalla elaborazione da parte della Corte EDU della teoria delle sanzioni europee che ha determinato una svolta nella questione.

Per espressa ammissione della stessa Corte EDU, il riconoscimento di questo particolare *genus* di sanzioni è giustificato, e allo stesso tempo ne è funzionale, alla perimetrazione della sua giurisdizione ai sensi dell'art. 6 del trattato. Ma come è ovvio, la qualificazione giuridica di un atto o fatto giuridico, cioè produttore di conseguenze giuridiche, sia pure indagata a fini non sostanziali [ad es. processuali], definisce la sostanza giuridica stessa dell'atto o fatto giuridico, vale a dire, nella fattispecie, la sostanza di sanzione a danno dell'agente, quale che sia il meccanismo e l'ambito giuridico all'interno del quale opera e produce conseguenze giuridiche afflittive: processuali, sostanziali, fattuali, civili, penali, amministrative tributarie reputazionali etc. Quindi, la definizione sanzionatoria attribuita dalla Corte EDU alle conseguenze siffatte è segnale della individuazione negli ordinamenti giuridici dei Paesi pattizi, di un *genus* di norme afflittive che esulano dal sistema penale propriamente detto, le quali, anche se variamente concepite e disciplinate nei diversi Paesi, ciò non ostante sono accomunate dalla medesima finalità sanzionatoria, non risarcitoria né indennitaria, ma afflittiva e quindi ricadono nella identica potestà giurisdizionale della Corte EDU. Altrimenti, esse sarebbero produttrici di gravi danni nei confronti dei cittadini paragonabili e talvolta superiori a quelli prodotti dalle conseguenze penali, senza che essi abbiano a disposizione l'usbergo delle norme internazionali.

La sottoposizione alla giurisdizione della Corte, a sua volta, implica che tali atti o comportamenti siano regolati dalle norme della CEDU dalle quali promanano situazioni giuridiche soggettive di tutela e garanzia previste, qualificate e giustiziate dalle stesse norme pattizie di cui sono un corollario. È la norma, infatti, che riconoscendo la situazione giuridica soggettiva individua implicitamente la giurisdizione del Giudice, e non viceversa.

Il carattere afflittivo punitivo si desume dalle conseguenze giuridiche scaturenti a carico del trasgressore. L'analisi economica delle norme valuta i benefici e i costi della trasgressione, e determina conseguenze giuridiche che deprimano i primi ed elevino i secondi, perché il bilancio negativo dissuade [funzione deterrente] dalla trasgressione o ne faccia ricadere il beneficio sulla collettività [funzione indennitaria] ovvero colpisca beni fondamentali della vita elevando in modo insopportabile il livello del pareggio costi benefici [funzione intimidatrice]. L'aumento dei costi della trasgressione è quindi finalizzato ad un risultato economico di disparità tra bassi benefici e alti costi. Questi ultimi si raggiungono aggredendo le situazioni giuridiche soggettive oggetto di diritti in capo dell'agente, e quindi limitando libertà o diritti personali fondamentali attraverso sanzioni quali l'arresto, la detenzione etc., o patrimoniali, quali le multe, il sequestro o la confisca di beni etc., o di natura personalissima, quali la perdita della potestà genitoriale». [si veda ad es. Cass. Sez. I, 4 gennaio 2023, n. 142, sulla natura afflittiva del «provvedimento di ammonimento di uno dei genitori — adottato ai sensi dell'art. 709-ter, comma 2, n. 1 c.p.c. dalla Corte d'appello in sede di reclamo» individuata appunto nella incidenza «sul diritto-dovere dei genitori di intrattenere rapporti con i figli e di collaborare all'assistenza, educazione e istruzione degli stessi.»] o infine, di natura processuale come nella fattispecie dell'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale accennata determina che anche agli strumenti processuali civili, amministrativi, tributari, disciplinari, financo sportivi [Cass. SS.UU., 7 maggio 2021, n. 12149] si applichino quelli che la Cassazione nella medesima sentenza definisce: «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona».

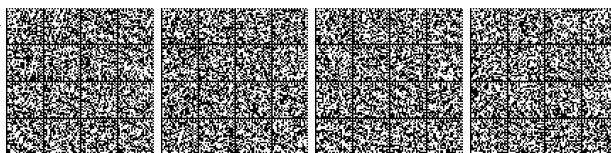
La presenza di anche uno solo degli elementi indicati dalla Corte [Corte EDU, 21 febbraio 1983, Ö ... c. Germania, citata.] determina l'ascrivibilità della norma alla categoria delle norme afflittive euro-penali con le conseguenze sopra citate circa l'applicabilità delle garanzie CEDU e l'attribuzione alla giurisdizione della Corte EDU.

3.4.1. Forza espansiva della teoria europea nell'ordinamento giuridico internazionale.

La legittimazione giuridica all'esercizio del potere pubblico afflittivo, tuttavia, si arresta dinanzi al confine invalicabile costituito dalla panoplia di strumenti a garanzia dell'incolpato o comunque delle parti del processo, dotata di una sua propria forza giuridica.

Tale forza si esplica anche nei confronti della norma che qui si sta esaminando.

Orbene, l'appartenenza alla categoria delle norme europee dell'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 è agevolmente riscontrabile. In questo caso, infatti, alla mancata esibizione di documenti, dati etc. segue una limitazione della facoltà probatoria, cioè a dire una compressione del diritto di difesa con finalità afflittive. Il punto di vista dal quale giudicare la compatibilità di tale norma con l'art. 6 CEDU e con le altre norme pattizie non è quindi quello della materia che il giudizio è chiamato a regolare (potestà tributaria) ma quello del «come, con quali modalità» si svolge il giudizio. In questo ambito, quindi, la materia è del tutto indifferente, poiché la compressione del diritto non attiene alla libertà del soggetto dinanzi al potere impositivo, ma alle sue facoltà di difendersi.



Si deve quindi ritenere che la norma in questione, che impedisce l'utilizzazione di prove a favore, impedendo *de facto* secondo la prospettazione del ricorso la determinazione di una minore capacità contributiva e quindi un minor carico fiscale, si ascriva alla categoria delle norme punitive euro-penali, in quanto limita il diritto inalienabile alla difesa in giudizio e quindi il giusto processo.

3.4.1.1. Evoluzione della giurisprudenza della Corte EDU nel settore delle sanzioni amministrative tributarie-europenali.

Già nella medesima sentenza F ... /Italia [vedi § 3.3.1.] la Corte ha modificato in parte la sua opinione. Ha riconosciuto, infatti, che anche le sanzioni tributarie, ove sussista anche uno solo degli Engel-criteria [§ 1.1.1, § 3.4.1.1.], appartengono alla categoria delle sanzioni europenali, e da questo punto di vista va riconosciuta loro l'applicabilità dell'art. 6 proprio perché in quanto sanzioni europenali sono giustiziabili con le garanzie pattizie. La conseguenza è stata il riconoscimento della operatività di alcuni diritti appartenenti al giusto processo — come in quella occasione il diritto al silenzio che anche qui interessa — anche in controversie di natura prettamente fiscale, nella sostanza, ma non nel metodo. In sostanza la CEDU si applicherebbe al processo (il metodo) ma non al merito tributario.

L'evoluzione era, nella sostanza, un inevitabile portato logico della teoria europenale per nulla basata su una diversità tra di loro degli ambiti del diritto (civile, tributario etc.) ma esclusivamente votata alla proclamazione di diritti attinenti al giusto processo e quindi alla difesa, come campo di applicazione trasversale di un diritto universale appartenente al giusto processo e non alla giusta decisione.

Quindi, in particolare per quanto riguarda il settore tributario la Corte europea ha evidenziato che il possesso di determinate caratteristiche attribuisce alle sanzioni tributarie, sia pure amministrative, una sorta di «carattere penale» che le fa rientrare nell'ambito di applicazione della CEDU e le sottopone alle relative norme e principi. Tali caratteristiche sono individuate dalla Corte secondo i c.d. tre Engels-criteria già citati [§ 1.1.1.] in quanto: [i] siano stabilite da una norma di carattere generale e siano perciò applicabili alla generalità dei cittadini-contribuenti, in caso di inadempimento agli obblighi tributari loro imposti dalla legge; [ii] abbiano carattere e finalità afflittive e non risarcitorie di un danno all'erario; [iii] abbiano finalità di deterrenza rispetto alla commissione di [nuove] violazioni; [CEDU, 8 giugno 1976, Engel e altri c/o Olanda] nella quale, ai fini della tutela da parte della Convenzione di situazioni processuali, si è affermata la equiparazione tra le norme penali vere e proprie e fattispecie normative caratterizzate dalla presenza dei tre c.d. Engel-criteria: cui la successiva giurisprudenza ha aggiunto un quarto: [iv] che le sanzioni consistano in una somma da pagare di importo «significativo». [cfr: CEDU, 24 febbraio 1994, B ... c. Francia, § 47; CEDU, 29 agosto 1997, A.P. e altri c. Svizzera; CEDU, 23 luglio 2002, J ... c. Svezia, § 68-69. Vedi anche Corte costituzionale 13 aprile 2021, n. 84/2021].

Ed invero, con sentenza 23 novembre 2006, J ... c. Finlandia, n. 73053/01] la Corte di Strasburgo ha ritenuto che, quando un processo tributario ha ad oggetto la legittimità di una sanzione che, pur non qualificata come penale, in concreto non assolve ad una funzione compensativa del danno prodotto, ma assume una valenza punitiva, oltre che deterrente, esso deve rispettare i precetti dell'art. 6 della CEDU e, nella fattispecie lamentata, l'obbligo della pubblica udienza.

Successivamente, con sentenza 21 febbraio 2008, R ... c. Francia, n. 18497/03 la stessa Corte ha dichiarato il contrasto tra l'art. 6 ed una disposizione interna che abilita l'amministrazione fiscale ad eseguire atti di ispezione domiciliare, in assenza di un controllo giurisdizionale effettivo.

3.5. L'art. 6 della CEDU. Evoluzione.

Si è detto che la caratteristica principale e qualificante di una norma come europenale sia l'afflittività, intesa come danno o aggressione ad una situazione giuridica soggettiva, danno o aggressione che costituiscono un costo nell'analisi economica dell'agente. Quali siano queste situazioni giuridiche protette è detto dalla Corte EDU stessa, con riferimento a riconoscimenti e proclamazioni espliciti di determinati diritti o facoltà contenuti nella Convenzione, oppure a situazioni che la stessa Corte EDU estrapola ed elabora dai principi, valori e intenzioni del Legislatore europeo.

La Corte EDU, infatti, si è attribuita [CEDU ... /Italia, sentenza del 3 novembre 2009, ricorso n. 30814/06.] un potere nomopoietico che invererebbe la Convenzione e ne definirebbe il contenuto reale e specifico, accogliendo o escludendo con valore incontrovertibile ciò che possa o non possa essere considerato uno dei diritti umani protetti proclamati dal trattato in maniera generica e indeterminata. Avvalendosi di questa legittimazione auto riconosciuta, la Corte EDU, in primo momento aveva escluso l'applicazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione alle liti tributarie argomentando, in maniera pedissequamente letterale, dalla lettera della norma che, come si è già ampiamente illustrato ai §§ 3.2 e 3.3 e sgg., cita tra le giurisdizioni cui si applica la CEDU solo quella civile e penale. In sostanza aveva negato la sussistenza dei diritti universali nei confronti della potestà tributaria.

Occorre, invece, attribuire all'art. 6 della CEDU una importanza particolare nel settore dei diritti umani, perché opera una prima sistematica di essi come, a loro volta, indefettibili corollari del diritto fondamentale al giusto processo.



L'art. 6, infatti, introduce due principi fondamentali costituenti il contenuto basilico di tutte le garanzie processuali con valore generale riconosciute dagli strumenti pattizi.

Innanzitutto, il diritto «a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controverse sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta».

Il contenuto del diritto è quindi la pretesa tutelata dall'ordinamento internazionale alla esistenza di un Giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge. Nella medesima frase è poi contenuto il diritto consequenziale alla udienza pubblica che costituisce il corollario del diritto alla esistenza del Giudice, a proporre l'azione, a dispiegare le proprie difese. Per tali motivi esso costituisce uno dei due pilastri del sistema concreto delle tutele e non è surrogabile con altri strumenti di natura non giurisdizionale. Ciò del resto in perfetta armonia con l'art. 24 della Costituzione secondo cui tutti possono agire in giudizio per il riconoscimento di tutte, senza eccezioni, le situazioni giuridiche soggettive.

Inoltre l'art. 6 proclama solennemente il diritto alla difesa (comma 3, lettere *b*) e *c*)) inverandolo in una serie di diritti che fungono da specificazione e corollario del diritto alla difesa come istituto generale tra cui: il diritto all'informazione, ad esplicitare personalmente o per tramite dei difensori, la sua difesa, esaminare e fare esaminare tutte le prove a suo vantaggio, ricavabile dalla proclamazione esplicita del diritto alla testimonianza etc.

Soprattutto questo ultimo principio è illuminante circa il panorama dei diritti processuali fondamentali. L'art. 6, comma 3, afferma il diritto a dispiegare una difesa a 360 gradi, con ampio ricorso a tutti i mezzi di prova ipotizzabili e senza alcuna limitazione. È il principio della parità delle armi che si estrinseca nella lettera *d*) del terzo comma sulla escussione paritaria dei testi a carico e discarico, ma in realtà con riferimento indiretto alla equiparazione delle posizioni processuali tra le parti [pubblica compresa] e alla libertà della prova.

3.5.1. Evoluzione della giurisprudenza.

La giurisprudenza della Corte europea muovendo dalla iniziale chiusura nei confronti dell'art. 6 della CEDU applicato ai processi tributari in assoluto, è approdata ad un'apertura parziale coronata dalla concordanza con la Corte costituzionale che si è espressa con la sentenza n. 84 del 2021 [vedi avanti § 3.6.].

In effetti, l'interpretazione che esclude radicalmente l'applicazione dell'art. 6, § 1, basata sulla distinzione letterale tra «diritti civili» e gli altri diritti, di natura pubblica, non ha retto alla forza espansiva dello stesso concetto di «diritto umano», il quale per la sua stessa sostanza si presenta come assoluto, predominante e fattore pre- e meta- giuridico di regolazione dei rapporti sociali e quindi giuridici.

L'affermarsi della teoria delle norme europenali ha costituito il primo traguardo di questo cammino, proprio perché ha affermato il principio che la afflittività di una norma, che come si è detto consiste sempre nella compressione di un diritto o una facoltà di questo, non può estendersi sino a toccare e limitare il diritto umano che, per la sua stessa ontologia, non può che essere immune da qualsiasi compressione o costruzione giuridica razional costruttivista comunque data da una organizzazione che si qualifica come «potere». Posizione, questa, che ha trovato la sua conferma anche presso la Corte costituzionale [sentenza 9 dicembre 2009, n. 317 vedi al § 2.3.2.].

3.5.2. Stato attuale della questione.

Le due sentenze citate, [23 novembre 2006, J ... c. Finlandia, n. 73053/01, e 21 febbraio 2008, R ... c. Francia, n. 18497/03] che hanno determinato l'apertura alla applicazione dell'art. 6 alle controversie circa le sanzioni tributarie [§ 3.4.1.1.], non rappresentano un vero e proprio ribaltamento dell'impostazione di fondo, dato che non pongono in discussione il fatto che l'art. 6 valga solo in ambito civile, in senso lato, oltre che penale.

Giova brevemente ricordare che per ambito civile la Corte EDU ha sempre considerato le questioni patrimoniali, ma ha ristretto la sua competenza solo a quelle tra privati considerando che, se pure patrimoniali, quelle con lo Stato, il fisco etc. fossero comunque espressione di poteri pubblicistici.

La realtà, però, è che mutando prospettiva, la Corte EDU ha finalmente ricondotto la questione nell'ambito processuale, che è il vero ambito dell'art. 6 della Convenzione (come per altro ci ha insegnato Corte costituzionale con l'ordinanza 23 maggio 2007, n. 181) ritenendo che la posizione del contribuente sottoposto ad accertamento sia sostanzialmente equiparabile a quella del soggetto indagato in un procedimento penale, quanto a garanzie processuali.

Nella prima sentenza la Corte ha fatto applicazione dei tre Engels-criteri, nella seconda fattispecie, la prospettazione della parte verteva sulla violazione dell'art. 8 CEDU riguardante il diritto alla riservatezza della vita privata. La Corte, spostando l'esame dalla violazione dell'art. 8 a quella dell'art. 6 ha ritenuto che l'oggetto della tutela fosse non più di carattere sostanziale [diritto alla riservatezza] ma di natura eminentemente processuale [diritto di difesa], sicché lo stesso art. 6 va, oggi, riconosciuto come parametro di legalità che il Legislatore ed Giudice tributario devono rispettare tutte le volte in cui la sanzione comminata dall'Amministrazione tributaria sia connotata dal carattere di afflittività europenale.



Le sentenze appena citate appaiono rilevanti perché chiariscono l'oggetto della tutela del giusto processo che non si riconosce nel giudizio, che sarebbe squisitamente politico, sul contenuto e le modalità di attuazione del potere esercitato, ma sui modi, le procedure e le garanzie necessarie per la difesa conformemente allo stesso ordinamento giuridico espressione delle norme sospettate di contrarietà alle convenzioni. Adottando la teoria delle sanzioni europee la Corte, pur mantenendo fermo il principio della non applicabilità in astratto dell'art. 6 alla materia tributaria, ha riconosciuto l'applicabilità alla materia processuale.

Dunque le sentenze citate e la teoria europeale offrono all'interprete la possibilità di equiparare il processo tributario a quello penale, agli effetti della tutela *ex art. 6*, ogni qualvolta si contesti l'irrogazione di una sanzione che, per natura e gravità, appartiene in generale al campo penale; e ciò quale che sia la qualificazione della sanzione ad opera del diritto interno. Che risponda, in sostanza, agli Engel-criteria così come specificati dalla Corte.

In parole povere, l'art. 6 della CEDU, che la Corte di Strasburgo aveva estromesso dalla materia fiscale attraverso la «porta» dei «diritti e doveri di carattere civile», è rientrato dalla «finestra» del «giusto processo».

3.6. La sentenza della Corte costituzionale 30 aprile 2021, n. 84.

Ed infatti, con sentenza 30 aprile 2021, n. 84, la Corte costituzionale ha proseguito nel cammino diretto ad ampliare lo spettro di applicazione delle garanzie giurisdizionali processuali e non solo sostanziali, nel caso che ha originato la sentenza n. 84, *sub specie* del diritto al silenzio, anticipando la tutela processuale prevista dalla CEDU e dal Patto sui Diritti Civili Politici anche a fasi antecedenti alla formulazione della accusa penale.

Queste fasi propedeutiche al giudizio sono caratterizzate per il fatto di non essere esattamente sovrapponibili alle procedure conseguenti all'esercizio del diritto che la propria situazione sia giudicata da un Giudice imparziale e precostituito, in una pubblica udienza, con tutte le garanzie che ne seguono come si è visto nei paragrafi precedenti. Esse sono quindi attinenti propriamente alla fase preparatoria del processo. Si tratta di un ampliamento dei settori di applicazione delle convenzioni, che si inserisce nel più ampio movimento della estensione delle garanzie del «giusto processo» come nozione allargata [comprensivo anche del diritto al silenzio, alla non autoincriminazione, al difensore tecnico e così via] applicando il principio a contesti esterni al diritto penale, accomunati tra di loro e a quest'ultimo dalla concomitanza dell'esercizio di meri poteri amministrativi autoritari ed afflittivi, tra cui, ad esempio, quelli relativi a facoltà di indagine e controllo nei confronti dei cittadini anche di natura amministrativa. Il Valore di base, come è fin troppo evidente, consiste pur sempre nella funzione di protezione della Persona dalla invadenza del potere costituito, in una ottica squisitamente liberale sia pure applicata ad ordinamenti caratterizzati da una democrazia compiuta.

La sentenza 84 del 2021 della Corte costituzionale continua quindi nel dialogo con la Corte di Strasburgo già avanzato nel passato quando ha ritenuto che singole garanzie riconosciute in materia penale dalla CEDU e dalla stessa Costituzione italiana si estendono anche a tutte le sanzioni di natura afflittiva, sul presupposto di una nozione sostanziale di sanzione europeale, basata sui parametri enucleati dalla sentenza Engel già esaminati [§ 1.1.1.] che si traducono, in estrema semplificazione, nel concetto per cui ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, sono riconducibili alla materia «virtualmente» penale, e come tali trattate, tutte quelle sanzioni che, pur se non espressamente qualificate come penali dagli ordinamenti nazionali, hanno una connotazione afflittiva, sono rivolte alla generalità dei consociati e perseguono uno scopo repressivo e preventivo, non risarcitorio o indennitario.

Tali criteri non trovano applicazione in via cumulativa, ma alternativa, sicché è sufficiente l'integrazione anche di uno solo di essi per giungere a considerare come lato *sensu* «penale» un illecito [Ö ... c. Germania, 21 febbraio 1983, citata].

Giova una precisazione. Parte della dottrina e la giurisprudenza in generale osservano che la Corte costituzionale abbia già escluso un qualsiasi dubbio di costituzionalità relativo all'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Precisamente, con l'ordinanza 23 maggio 2007, n. 181, nella quale è stata osservata la natura processuale della norma sospettata. Ne è derivata la incoerenza del sospetto di incostituzionalità in applicazione di parametri costituzionali discendenti dall'art. 53 della Costituzione, che è invece norma base per la legislazione sostanziale sull'esercizio del potere tributario.

In altri termini l'ordinanza della Corte citata si è posta a chiusura di un procedimento incidentale nel quale non erano state correttamente individuate le norme parametro alla luce delle quali deliberare un eventuale contrasto costituzionale. In base alla prospettazione è scaturita necessariamente la decisione di inammissibilità.

È viceversa opportuno ricondurre la norma alla sua vera essenza compiendo la medesima operazione compiuta dalla Corte EDU nella citata sentenza Ravon/Francia, e cioè mutare prospettiva e ricondurre la questione nell'ambito processuale (seguendo in ciò l'ordinanza della Corte costituzionale citata) che si pone e si consuma all'interno dei principi fondamentali dei Diritti Umani come prima esaminati, e separare l'ambito processuale, le sue norme, le conseguenze giuridiche proprie, da quello sostanziale. Si tratta, infatti, di diversi ambiti ed oggetti di cui si occupa la EDU: uno sostanziale, disciplinando il rapporto autorità libertà in ambito più propriamente fiscale, e uno disciplinando il rapporto autorità libertà nell'esercizio dei diritti giurisdizionali dei cittadini.



Nella fattispecie in esame [art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973], quindi, si conferma la violazione delle garanzie processuali perpetrata, poiché, se, per assurdo, si negasse la spettanza dell'art. 32 all'ambito procedurale, negando quindi alla fattispecie la tutela pattizia fin qui accennata, per ricondurlo all'ambito del diritto tributario sostanziale, si andrebbe in contraddizione con l'ordinanza 181 del 2007 appena citata, il che non è ammissibile né ipotizzabile.

3.7. Conseguenze della teoria sulle sanzioni europene.

È necessaria una precisazione. La terminologia «sanzioni euro-penali» ovviamente non influisce nel nostro ordinamento giuridico operando una sorta di transustanziazione della sanzione da amministrativa o processuale etc., a penale. La Corte e la dottrina prendono le mosse dal sistema pattizio risalente che contempla e tutela in maniera esplicita l'imputato. Ciò è stato naturale e inevitabile nelle prime esperienze della redazione stessa degli strumenti pattizi. Dalla lettura dei testi pattizi emerge, infatti, che il *milieu* culturale su cui tali norme sono state concepite è quello del procedimento penale vero e proprio che meglio si presta, negli Stati di diversa civiltà, alla persecuzione della persona da parte del Potere costituito. Emerge però, al contempo, la consapevolezza che determinati diritti di cui l'imputato si avvale, possano essere violati anche alla presenza di contestazioni non puramente penali, ma che accomunate dalla natura afflittiva, raggiungono anche esse effetti devastanti per il cittadino vittima innocente e quindi devono essere circondate da uno scudo di tutele costituite da specifiche facoltà conseguenziali al riconoscimento del diritto umano di cui sono attuazione [diritto alla difesa, al contraddittorio, alla non autoincriminazione etc.].

L'interpretazione della Corte costituzionale ha come unica conseguenza che tutto il diritto afflittivo deve essere assistito dalle medesime garanzie in favore del destinatario anche se proprie, in origine, del solo diritto penale, in quanto espressione di Principi e Valori generali, e perciò universali, vale a dire appartenenti all'Uomo-Persona.

L'omogeneizzazione di conseguenze analoghe ma diverse da quelle penali nell'unico *genus* delle sanzioni afflittive costituisce una costruzione dogmatica ormai assurda principio generale dell'ordinamento giuridico europeo ed è stata recepita sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza italiane [Cass. Sez. L., 30 ottobre 2018, n. 27657; Sez. I, 4 dicembre 1996, n. 10823, Cass. Pen. Sez. VI, 25 settembre 2019, n. 1392], sì che, da questo punto di vista, attesa la cogenza nell'ordinamento giuridico italiano della CEDU e delle relative sentenze, e l'orientamento per ora costante della Cassazione, tale interpretazione può considerarsi costituiva per la sua parte del così detto «diritto vivente». Un principio che, affermato dalla CEDU, si estende ai vari strumenti pattizi accumulati da un unico quadro di riferimento.

4. La tutela apprestata dagli strumenti internazionali – Violazione delle norme internazionali sull'equo processo.

Il campo dei diritti umani è stato arato da decenni dalla dottrina ma soprattutto dalle istituzioni internazionali multilaterali.

Il panorama strumentario diretto prima al riconoscimento della categoria giuridica dei diritti umani, quindi delle singole figure e infine delle tutele obbligatorie per gli Stati firmatari, è costituito da convenzioni e accordi internazionali.

Precisamente: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dell'ONU [*Universal Declaration of Human Rights* – UDHR] ratificata in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848], la Convenzione Europea per i Diritti Umani – CEDU, firmata a Roma, il 4 novembre 1950, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, fatta a Nizza il 7 dicembre 2000, l'*International Covenant on Civil and Political Rights* – ICCPR [Patto Internazionale sui diritti Civili e Politici], adottato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea Generale dell'ONU e reso esecutivo in Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977, l'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – ICESCR, [Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali] adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966 reso esecutivo in Italia con la medesima legge n. 881 del 1977. La Dichiarazione Universale, l'ICCPR e il ICESCR formano insieme la Carta Internazionale dei Diritti Umani dell'ONU.

Dobbiamo aggiungere a questi anche le fonti normative europee ordinarie primarie e, da ultimo la direttiva UE 2016/343 — del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 sul «rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali».

Dal quadro che abbiamo delineato delle norme internazionali emerge la loro impostazione logica nella regolazione del rapporto tra cittadino e potere giudiziario.

Dalle dichiarazioni e proclamazioni principalmente dell'art. 6 della CEDU, degli artt. 8, 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani, degli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali della UE, e dell'art. 14 dell'ICCPR – Patto Internazionale sui diritti Civili e Politici, emerge il quadro seguente, dei diritti inviolabili nel rapporto giurisdizionale cittadino/Stato, anche in relazione alle analoghe norme costituzionali, artt. 24, 25, 111, 117.



4.1. Diritto ad adire e poter sempre adire un Giudice «naturale» (il Giudice a Berlino).

L'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti umani recita: «Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge».

L'art. 6 della CEDU dispone: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale».

L'art. 47 della Carta di Nizza dispone: «Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, “...” da un Giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.»

La Corte costituzionale nella sentenza n. 84 del 2021 ha ritenuto che dagli artt. 47 e 48 di tale strumento si desuma la concomitanza della protezione accordata da questo articolo con quella di cui all'art. 6 della CEDU.

Infine l'art. 14 dell'ICCPR recita: «Ogni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, allorché si tratta di determinare la fondatezza di un'accusa penale che gli venga rivolta, ovvero di accertare i suoi diritti ed obblighi mediante un giudizio civile.»

Questi articoli costituiscono la canonizzazione della «azione» che è la base dell'intera costruzione giurisdizionale. Sia sotto il profilo oggettivo, vale a dire portare dinanzi ad un Giudice la pretesa scaturente da un diritto, in altri termini riconoscere il così detto «diritto all'azione», sia sotto il profilo soggettivo, vale a dire il diritto a che esista e operi un Giudice imparziale, indipendente e precostituito.

Nella nostra Costituzione l'art. 24 proclama l'aspetto oggettivo riconoscendo che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», mentre l'art. 25 canonizza l'aspetto soggettivo introducendo un basilare principio: «Nessuno può essere distolto dal Giudice naturale precostituito per legge».

Ciò che rileva in questa costruzione giuridica, che è comune alla nostra Costituzione e alle norme pattizie, è che l'azione e il Giudice costituiscono due facce della stessa medaglia, due forme inseparabili della medesima sostanza che è il sistema di tutela giurisdizionale. Per cui non si ha «diritto di azione» senza Giudice e al contempo il Giudice esiste per giudicare tutta la pretesa contenuta nell'azione. Limitare l'accesso al Giudice dei contenuti, anche probatori, della pretesa, corrisponde a negare in radice l'azione e quindi negare la sussistenza della tutela in sé.

Il diritto a che nel proprio ordinamento giuridico esista la figura del Giudice e quindi ne scaturisca il diritto di azione incondizionato, costituisce la base anche logica, oltre che fattuale, del sistema giurisdizionale e quindi delle garanzie in esso previste.

Corollario è il diritto a che l'azione sia incondizionata, vale adire sempre possibile e senza subire rallentamenti o condizionamenti, men che mai impedimenti.

Il divieto di sottoporre al Giudice i dati e documenti non depositati introdotto dall'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, viceversa, elide in radice il rapporto con la giurisdizione. La prova è complemento del fatto, ne certifica l'esistenza, anche se non lo esaurisce. Il divieto che ci occupa sopprime il diritto di azione relativamente ai fatti oggetto di prova tramite i documenti interdetti, violando così tutti gli strumenti internazionali di tutela. Esso infatti impedisce la delibazione dell'elemento complementare [la prova] dei fatti che costituiscono i contenuti del rapporto giuridico, di fatto impedendo l'esercizio dell'azione o della eccezione.

Si è accennato al diritto ad essere giudicato da un soggetto, cui si attribuisce la qualifica di Giudice, intendendo con ciò una persona o un organo del tutto terzo ed estraneo rispetto alla res litigiosa, dotato di indipendenza morale e intellettuale e autonomia decisionale e comportamentale. Soprattutto non scelto *ad hoc* per giudicare la fattispecie, ma precostituito per legge, vale a dire scelto e nominato in base ad una legge, cioè una norma generale e astratta che si applichi a tutti i cittadini dotati dei requisiti per svolgere la funzione di Giudice.

Il diritto ad adire un Giudice presente nell'ordinamento statale, con quelle caratteristiche di autonomia, indipendenza, imparzialità e precostituzione, è proclamato da tutti gli strumenti pattizi: espressamente riconoscono tale diritto gli artt. 8 della dichiarazione universale dei diritti umani e l'art. 6 CEDU, l'art. 14 del patto sui diritti civili e politici, indirettamente l'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, oltre che l'art. 25, primo comma della Costituzione.

Essi si pongono in relazione agli artt. 24, 25 e 111 della Costituzione che risultano così violati per violazione della norma interposta.



4.2. Diritto alla pubblica udienza.

Se l'esistenza di un Giudice da adire è il presupposto primo per potere addirittura parlare di una attività giurisdizionale dinanzi alla quale vantare diritti, l'immediato corollario è l'udienza pubblica e il conseguente diritto ad essa.

Il diritto ad essere ascoltato e giudicato in una pubblica udienza è anch'esso proclamato da tutti gli strumenti patrizi: espressamente riconoscono tale diritto gli artt. 8 della dichiarazione universale dei diritti umani e l'art. 6 CEDU, l'art. 14 del patto sui diritti civili e politici, indirettamente l'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (che usa solo l'avverbio: «giudicato pubblicamente»), oltre che l'art. 25, primo comma della Costituzione.

Viene in primo luogo all'attenzione la proclamazione dell'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani: «Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta.». Ciò si collega all'art. 8 della stessa Dichiarazione: «Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge».

Lo stesso art. 10 proclama espressamente l'uguaglianza delle parti (pubblica e privata) nel processo che è declinazione del diritto alla difesa in uno con quello della parità delle armi.

La necessità della pubblica udienza scaturisce dalle esperienze dei processi segreti, mentre la pubblicità della procedura è garanzia della sua imparzialità perché sottoposta al controllo sociale.

Il diritto alla udienza pubblica non ha però natura meramente formale, nel senso cioè che esaurirsi solo nella celebrazione del processo aperta al pubblico. L'udienza pubblica costituisce il momento in cui le parti espongono al controllo sociale le proprie posizioni e in cui il Giudice espone la realtà delle proprie caratteristiche di autonomia e indipendenza di giudizio.

La negazione del diritto all'udienza pubblica si perpetra anche nell'impedire che la pretesa o parte di essa sia proclamata e difesa in pubblico, nella massima trasparenza della procedura.

La limitazione dei mezzi di prova, oltre il resto, viola anche questo principio fondamentale giacché impedisce la trasparenza e il controllo sociale su una parte del giudizio.

4.3. Diritto alla difesa come istituto generale.

In uno con la proclamazione del diritto ad adire un soggetto in posizione di Giudice precostituito per legge, l'art. 10 della Dichiarazione universale richiama il diritto alla difesa come diritto inalienabile generalissimo.

Esso si declina in diverse e distinte pretese nei confronti dello Stato membro. Ciò che conta, preliminarmente, è il riconoscimento del diritto a non subire passivamente la funzione giurisdizionale ma di essere libero e capace di dispiegare opportune difese.

Nella Dichiarazione universale l'art. 10 proclama il diritto alla pubblica udienza, strumentale e propedeutico al dispiegarsi della attività difensiva che infatti è garantita dall'art. 11, comma 1. Lo strumento stesso della udienza pubblica rinvia al diritto di esporre in pubblico i fatti a sostegno della propria tesi difensiva, e sempre in pubblico di essere imputato di fatti o comportamenti da lui stesso causati, e sempre in pubblico difender e dimostrare le proprie ragioni. [v. § 4.2.].

Il diritto di difesa si declina in diritti e facoltà pretensibili che incarnano sostanzialmente la difesa tecnica e che fungono da corollario del teorema principale costituito dal riconoscimento del diritto alla difesa in generale.

Il diritto alla difesa come istituto generale è espressamente riconosciuto dall'art. 6, comma 2, lettera c) e d) della CEDU:

(c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta;

(d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico.

Rilevante è qui il riconoscimento della difesa come istituto generale, ma anche del difensore tecnico e, ai nostri fini, importante è il riconoscimento del diritto ad addurre prove a discarico (rappresentate dal sostantivo «testimoni» ma in realtà riferite a qualsiasi mezzo di prova).

L'art. 14 dell'ICCPR, comma 3, lettere b) e d) riconoscono il diritto alla difesa, personale e tecnica.

Così pure la Carta dei diritti fondamentali della UE, c.d. Carta di Nizza, all'art. 47, comma 1 e soprattutto 48, comma 2 proclama il diritto della parte a difendersi e farsi difendere. Le norme pattizie si pongono in relazione all'art. 24 e 111 della Costituzione che contengono anche essi i medesimi principi.

In particolare il diritto generale alla difesa è garantito dall'art. 24, comma secondo della Costituzione, che la definisce nella maniera più cogente possibile: «Diritto inviolabile».



Come si è argomentato al § 4.1. gli strumenti internazionali pongono al centro del sistema di protezione del cittadino l'esistenza di un apparato cui sono attribuite le funzioni di Giudice, e conseguentemente il riconoscimento incondizionato del diritto alla difesa da dispiegarsi in una udienza pubblica.

Essi sono in perfetta connessione con i principi della nostra Costituzione. L'art. 24 di essa, infatti, recita: «[1]. Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. [2]. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

Il sistema garantisce quindi in primo luogo la necessaria esistenza del Giudice e conseguentemente del diritto di esercitare l'azione; in secondo luogo il diritto a difendere dinanzi al Giudice, la propria situazione con ricorso a qualsiasi mezzo di prova e senza limitazioni o costrizioni.

Da ciascun diritto riconosciuto, il sistema internazionale di tutela dei diritti umani fa discendere il riconoscimento di ulteriori diritti-corollari del primo e così il diritto alla difesa importa altresì il diritto alla parità delle armi, cioè a una posizione di uguaglianza con la controparte pubblica o privata, ad una difesa equa su un piano di parità con la controparte, alla scelta dei mezzi di difesa e quindi anche al diritto al silenzio. La analisi quindi principalmente si appunta sul diritto base e origine degli altri, che è quello alla difesa.

La natura meramente processuale dell'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 è stata ritenuta dalla Corte costituzionale, tra le altre, con la ordinanza 23 maggio 2007, n. 181 già citata. Per i motivi in essa contenuti, la delibazione circa la conformità alla Costituzione della norma in questione, avendo essa natura processuale e non sostanziale, deve tenere conto dei parametri costituzionali a tutela delle libertà e dei diritti dei cittadini dinanzi alla funzione giudiziaria che disciplinano e indirizzano il diritto processuale.

Il punto nodale del ragionamento, però, è la natura stessa e l'applicabilità della sanzione, che consiste nella compressione del diritto alla difesa.

Occorre non trascurare il fatto che il diritto processuale non si limita a disciplinare i passaggi della procedura burocratica del giudizio, ma ha anche il compito di qualificare la posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio e soprattutto il rapporto tra essa, le parti, la potestà giurisdizionale. Pur appartenendo al diritto processuale determinate norme assumono valenza sostanziale perché incidono non sulla procedura in quanto tale, ma sulla prospettazione e sulla delibazione dell'azione, quindi sull'azione stessa. In particolare la problematica si appunta sulla funzione e valenza delle norme che disciplinano la natura e l'utilizzabilità delle prove rispetto alla posizione giuridica soggettiva. Se, come ci insegna la giurisprudenza, l'attore per la situazione dedotta in giudizio e il convenuto per le contrarie eccezioni si «difendono provando», la disciplina della ammissibilità delle prove e della loro acquisizione afferisce alla sostanza dell'azione e non alla mera procedura. Il riconoscimento, anche dottrinario, del passaggio dal concetto di «procedura [civile o altro]» a quello di «diritto processuale [civile o altro]» non altro significato ha che questo, che la spettanza della situazione giuridica soggettiva prospettata è regolato sia dalle norme sostanziali [codice civile, leggi di settore etc.] sia dalle norme processuali che regolando e limitando le facoltà processuali insite nell'esercizio dell'azione, determinano conseguenze sulla posizione giuridica sostanziale da parte dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Da ciò, la conseguenza che il divieto di utilizzare alcune prove documentali introdotto come misura afflittiva, contrasta con l'art. 6 della CEDU, comma 2, lettera c) in relazione agli artt. 24 e 111 della Costituzione, che garantisce il diritto alla utilizzabilità sempre e comunque degli strumenti di prova a disposizione della parte.

Incide direttamente sul diritto di azione e quindi viola, tra l'altro, il principio fondamentale della ricorribilità dinanzi ad un Giudice a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive.

4.4. Uguaglianza e «parità delle armi».

Dal diritto medesimo alla pubblica udienza si enuclea il principio di parità delle armi, atteso che l'udienza è equa, quindi le parti sono su piatti della medesima bilancia, e chi si difende può esercitare questo diritto «in posizione di piena uguaglianza». Il principio della uguaglianza e quello della parità delle armi sono sostanzialmente corollari del diritto alla difesa poiché concorrono, nel loro insieme, a garantire dell'incolpato abbia «udienza» in pubblico [cioè sia ascoltato] e che le sue prospettazioni possano essere postulate e provate senza limitazioni.

Viene in considerazione, innanzi tutto, l'art. 6, comma 3, lettera d) della CEDU, il quale recita: «<ha diritto di> esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico».

Anche Cass. Pen. Sez. VI, 25 settembre 2019, n. 1392 ritiene e precisa che in tale concetto: «s'inverna il principio della "parità delle armi" tra le parti del processo, sancito dall'art. 111, comma 2, della Costituzione, e dall'art. 6, comma 3, lettera d), CEDU [Sez. 5, n. 2511 del 24 novembre 2016, Rv. 269050]».



Consideriamo poi l'art. 10 della dichiarazione universale. In esso riscontriamo l'espressione: «[ha] diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza» dalla quale ricaviamo innanzi tutto la corrispondenza biunivoca e necessaria, quasi la origine congenita, tra udienza pubblica, diritto alla difesa e uguaglianza e parità delle parti.

La norma definisce l'udienza «equa» (in inglese *fair*) per il cui esatto significato tendente al concetto di uguaglianza lealtà etc. si rinvia al § 3.1.

L'art. 47 della Carta fondamentale dei diritti dell'UE, nel riconoscere il diritto a adire il Giudice, alla imparzialità e indipendenza di questo, alla sua precostituzione e infine alla udienza pubblica, si premura di utilizzare l'avverbio: «equamente», in inglese *fair* per cui valgono le medesime considerazioni appena esposte.

Infine, l'art. 14 del Patto contiene nel comma 3, dell'art. 14 una vera e propria elencazione dei diritti che scaturiscono come corollari dai principi fondamentali dell'equo processo e del diritto alla difesa. Essa va letta in uno con quella di cui al comma 3 dell'art. 6 della CEDU in quello sforzo di ricostruzione dei diritti fondamentali diretto ad alzare sempre di più il livello di protezione dei cittadini [cfr: Corte costituzionale, sentenza 9 dicembre 2009, n. 317, già citata] [§§ 2.3.2., 3.1]. Il comma 3 dell'art. 14 utilizza una espressione particolare per proclamare il principio di uguaglianza e parità delle armi, utilizzando l'espressione onnicomprensiva «piena uguaglianza».

La violazione della norma pattizia sulla parità delle armi avviene in tali casi ovviamente anche in relazione agli artt. 24 («tutti possono agire in giudizio») che presuppone l'esistenza del Giudice competente e precostituito nell'ordinamento giuridico e il diritto assoluto ad adire un Giudice e a che la situazione giuridica soggettiva e tutti gli strumenti di difesa siano da lui giudicati.

E soprattutto in violazione dell'art. 111, secondo comma della Costituzione, ove espressamente si garantisce il diritto al contraddittorio «in condizioni di parità».

4.5. Diritto al silenzio.

Si è detto che uno dei diritti-corollario del diritto alla difesa equa è il c.d. diritto al silenzio, canonizzato altresì da Corte costituzionale n. 84 del 2021 già citata [§ 3.6]. In tale sentenza la Corte costituzionale, pur dando atto che: il «diritto al silenzio» dell'imputato non gode di espresso riconoscimento costituzionale, afferma che esso costituisce un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa», riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione [ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002].

Aggiunge la Corte costituzionale: «che la Corte EDU ha dal canto suo espressamente esteso il diritto al silenzio desumibile dall'art. 6 CEDU — *sub specie* di diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria — anche all'ambito dei procedimenti amministrativi, riconoscendo in particolare il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza [si vedano le sentenze citate nell'ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.2. del Considerato in diritto]».

Il principio del diritto al silenzio emerge dal contesto processuale penalistico, ma è espressione di un principio basilare secondo il quale in una procedura giudiziaria nessuno può essere costretto a provare [diritto passivo alla difesa] o non provare [diritto attivo alla difesa] un fatto dietro la minaccia di una misura afflittiva sanzionatoria. Ciò assume la massima rilevanza nel caso in cui la dichiarazione o la prova estorte mediante minaccia di sanzione conducano addirittura all'autoincriminazione o comunque a dichiarazioni aventi natura confessoria nel diritto civile. Contesto chiaramente ispirato dal giudizio penale, ma assurge a principio generale nella considerazione che il diritto alla difesa è comprensivo del diritto di difendersi non sotto costrizione e quindi che ciascuno ha il diritto di modulare e disciplinare la propria tattica e strategia difensiva a tutela di una posizione giuridica soggettiva qualsivoglia [anche non penale in base alla categorizzazione delle sanzioni europee] senza che ciò determini o possa determinare *in re ipsa* un aggravamento della posizione processuale.

Il «silenzio» oggetto del diritto non è necessariamente «totale», come la facoltà di non rispondere ad alcuna domanda prevista dall'art. 64, c.p.p. a favore dell'indagato/imputato, ma modulabile secondo le tattiche processuali liberamente scelte dalla parte.

L'art. 14, comma 3, lettera g) del Patto internazionale sui diritti civili e politici [ICCPR]. Contempla espressamente il diritto a non deporre contro se stesso o a non confessarsi colpevole.

Non «essere costretto a deporre contro se stesso o a confessarsi colpevole» è espressione ridondante il cui nucleo concettuale è il riconoscimento del diritto a scegliere, secondo la propria tattica difensiva, le dichiarazioni e gli strumenti di prova che meglio si attagliano alla difesa.



La violazione del diritto al silenzio, riguarda sia l'art. 14 citato, sia l'art. 24 della Costituzione, nella interpretazione già datane da Corte costituzionale n. 84 del 2021 [§ 3.6] e ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002, già citate all'inizio del paragrafo.

Violazione anche in relazione agli artt. 24, comma 2 e 111, comma primo della Costituzione.

La norma ripercorre sostanzialmente le tutele già incontrate negli altri strumenti pattizi, ma è rilevante perché contiene la espressa previsione del diritto al silenzio [lettera g) del comma 3 dell'art. 14].

Il diritto al silenzio è così canonizzato oltre il suo riconoscimento da parte della giurisprudenza. Nella materia penale la sua portata è evidente, in realtà, però, esso rileva anche negli altri ambiti processuali perché, di là dalla stringatezza della definizione, esso riguarda la dialettica tra individuo e autorità.

La storia dimostra che i legislatori nazionali di Stati non propriamente democratici, abbandonati strumenti medievali, nel corso dei secoli hanno fatto ricorso spesso a strumenti, anche indiretti, tendenti a recuperare dalla parte più debole brandelli di verità interpretabili in senso a lei sfavorevole, ponendola dinanzi alla scelta drammatica di affrontare o il costo della verità confessata o quello della sanzione minacciata. *Mutatis mutandis*, la norma di cui all'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, si pone nella medesima linea culturale. Viceversa, il diritto al silenzio deve intendersi, fuori della materia propriamente penale, nel senso del diritto di scegliere le dichiarazioni e le prove che si vogliono ostendere, senza coercizioni o conseguenze afflittive o comunque negative di alcun tipo. Questo diritto è corollario necessario del concetto stesso di «inviolabilità della difesa» di cui all'art. 24, comma 2 della Costituzione. Inviolabile, infatti, indica esattamente un luogo o una situazione che non può essere violata, cioè che non può essere manomessa o invasa, forzata, violentata, limitata da altri soggetti o sottoposta a condizioni di sorta. In tal senso la Costituzione usa l'aggettivo «inviolabile» e derivati: inviolabilità personale, art. 13 della Costituzione, del domicilio, art. 14 della Costituzione, della Corrispondenza, art. 15. etc. etc. Il bagaglio conoscitivo e volitivo della parte non sopporta la violazione perpetrata attraverso un qualsiasi meccanismo di costringimento, punizione o ricatto.

La violazione del diritto al silenzio pone il cittadino dinanzi all'alternativa tra rinuncia ad una strategia difensiva che ritiene più utile e una perdita irreparabile di strumenti difensivi.

La scelta processuale, anche se, in ipotesi, inconsapevole delle conseguenze, di non scoprire le proprie carte rientra nella strategia difensiva della parte e come tale costituisce espressione del suo diritto inviolabile alla difesa.

A ciò si aggiunga che afferma la Corte costituzionale: «la Corte EDU ha dal canto suo espressamente esteso il diritto al silenzio desumibile dall'art. 6 CEDU — *sub specie* di diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessionaria — anche all'ambito dei procedimenti amministrativi, riconoscendo in particolare il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza [si vedano le sentenze citate nell'ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.2. del Considerato in diritto]».

Non collide la tesi qui esposta con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui il diritto di agire e di difendersi in giudizio possa essere disciplinato in conformità alle esigenze dei singoli procedimenti nei quali viene esercitato, purché non ne siano pregiudicati lo scopo e le funzioni in lesione degli artt. 24 e 25 della Costituzione.

In effetti, il regime delle decadenze processuali risponde allo scopo di regolare il processo in modo ordinato e celere e quindi non necessariamente la decadenza che colpisca l'utilizzazione di mezzi difensivi deve essere considerata a priori in contrasto con gli strumenti pattizi e la costituzione. Eventuali norme di questo genere devono però essere giudicate esattamente alla luce della loro *ratio* e dell'effetto giuridico e fattuale che producono sulle situazioni giuridiche soggettive. Ciò vuol dire applicare l'analisi alla luce dei principi Engel, giacché in tale indagine può emergere la predominanza della *ratio* afflittiva che conduce quindi a un giudizio di violazione della norma pattizia.

Da questo punto di vista, il divieto di utilizzare dati, documenti ecc. Non depositati nella fase amministrativa, nel successivo giudizio non sembra avere una funzione ordinatrice e acceleratoria del processo. Non incide sui tempi ed ha come unica conseguenza quella di punire il contribuente per non avere dimostrato una volontà di collaborazione contro se medesimo.

4.6 Diritto alla difesa – Sulla prova e sul «difendersi provando». Violazione anche in relazione agli artt. 24, comma 2 e 111, comma primo della Costituzione.

L'art. 2967 c.c., espressione recita: «Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento.» Più esattamente deve provare il fatto che dimostri l'esistenza, l'inesistenza o il modo e il contenuto del rapporto giuridico. Opportunamente le regole della prova, ad iniziare dall'imposizione dell'onere rela-



tivo, sono contenute nel codice civile e non nel codice di procedura civile, poiché si tratta di quella parte del diritto probatorio che integra il diritto materiale. Secondo la migliore dottrina affermata nel secolo scorso, la prova costituisce non un elemento ma un complemento del fatto. Il rapporto giuridico, e quindi la situazione giuridica soggettiva asseritamente lesa, si compenetra con la sua stessa prova in mancanza della quale esso non è che mera prospettazione, quasi *flatus vocis*.

Infatti, «il diritto alla prova è immediatamente funzionale a quello di difesa, del quale rappresenta una qualificata forma di manifestazione, al punto che, non solo nella giurisprudenza di legittimità, ma anche in quella costituzionale e sovranazionale, ormai si parla abitualmente e più specificamente di un “diritto di difendersi provando”». In tal modo si esprime Cass. Pen. Sez. VI, 25 settembre 2019, n. 1392 già citata.

Per quanto si tratti di una sentenza resa in relazione alle prove a discarico nel processo penale, l'arresto è rappresentativo del basilare principio generale del diritto probatorio, valevole in tutti i campi del diritto, proprio attesa la sua natura di collegamento tra la astratta e teorica postulazione della esistenza del rapporto giuridici, del suo contenuto e della situazione giuridica soggettiva da esso scaturente, e la loro reale esistenza.

Consegue da quanto si è sostenuto, che il divieto di utilizzare i documenti etc. di cui all'art. 32 vuol dire il rifiuto di deliberare la prospettazione e quindi necessariamente concludere a priori per la sua inesistenza giuridica, perché non provata. Infatti, se ai sensi dell'art. 2967 le modalità e i contenuti del rapporto, oltre che postulati, devono essere assistiti dal loro complemento [la prova], impedire la giuridica esistenza dei documenti di prova dichiarandoli inammissibili per legge, senza alcuna indagine sulla rilevanza, equivale a negare a priori la prospettazione delle stesse modalità e quindi della fondatezza della pretesa, in pratica negare l'azione. Il ricorso, quindi, è deciso senza alcuna deliberazione su fatti costitutivi, modificativi o estintivi prospettati. Vale a dire, travolgendo la difesa e qualsiasi parità delle armi. Ciò tuttavia non accade a seguito di una deliberazione del Giudice sulla ammissibilità e rilevanza della prova, ex art. 115 c.p.c. o norme analoghe nei vari ordinamenti, ma per il diretto impedimento della norma quale sanzione afflittiva per il mancato deposito in fase amministrativa.

Il che equivale a dire che la sanzione nega in radice il ricorso a tutela della situazione giuridica soggettiva. Prima ancora che il diritto alla difesa la norma viola il diritto ad adire l'organo giudiziario, ad essere giudicato con le garanzie previste (pubblica udienza, Giudice indipendente, parità delle armi etc.).

Si tratta, senza ombra di dubbio, di una conseguenza afflittiva. Essa corrisponde ai tre Engels-criteria e si sostanzia nella compressione di un diritto di un diritto altrimenti riconosciuto, in generale per tutti i restanti cittadini, dall'ordinamento giuridico nella sua pienezza.

Si è visto che la non utilizzabilità ex art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, non è suscettibile di diversa interpretazione né di disapplicazione, per cui il tutto ridonda nella incostituzionalità del medesimo art. 32.

Impregiudicato il giudizio sulla idoneità a sostenere la tesi del contribuente dei documenti non ammessi, che è questione di merito spettante al Giudice che la delibererà successivamente quando e se ufficialmente li potrà conoscere, l'esclusione di tali dati, notizie, documenti, etc. paralizza l'azione giudiziaria e. Ciò in palese violazione delle norme pattizie, con riferimento ai principi del diritto alla inviolabilità della difesa, alla parità delle armi e al silenzio, ivi compreso l'essenziale art. 6 più volte citato, e quindi degli artt. 24 e 111 della Costituzione.

5. Contrasto dell'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, con gli artt. 10, primo comma, 117, primo comma della Costituzione.

Si sono esaminati i motivi di contrasto tra l'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, con gli strumenti pattizi internazionali, in particolare con l'art. 6 della CEDU, gli artt. 8, 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani, gli artt. 47 e 48 della Carta dei Diritti fondamentali della UE, dell'art. 14, comma 3, lettera g) del Patto internazionale sui diritti civili e politici [ICCPR].

Le norme pattizie [nel nostro caso la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la CEDU e la c.d. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fatta a Nizza il 7 dicembre 2000] e il ICCPR non assurgono al rango costituzionale [Corte costituzionale sentenza n. 348 del 2007]. Tuttavia, dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha aggiunto l'obbligo per i Legislatori di rispettare, oltre la Costituzione, anche «[...] i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.» tali disposizioni convenzionali di volta in volta rilevanti vanno piuttosto qualificate come «norme interposte», cioè con «rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria» [*ibidem*] la cui violazione importa per se stessa la violazione della norma costituzionale cui si interpongono e la violazione degli artt. 10 e 117 per il mancato rispetto dell'obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

5.1. Sulla violazione degli artt. 10, primo comma e 117, primo comma della Costituzione.



L'art. 10, comma primo della Costituzione dispone che: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.».

L'art. 117, primo comma dispone che: «La potestà legislativa è esercitata [...] nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.».

Il combinato disposto dell'art. 10, comma primo e dell'art. 117, comma primo della Costituzione, disegna un quadro preciso dei rapporti tra l'ordinamento giuridico italiano e l'ordinamento pattizio e convenzionale internazionale.

La violazione di norme pattizie obbligatorie per la Repubblica in conformità all'ordinamento giuridico internazionale, costituisce per sé violazione degli obblighi costituzionali di conformarsi al diritto pattizio previsti dagli artt. 10 e 117 citati.

6. Conclusioni.

Per i motivi già indicati il Collegio ritiene necessario sollevare questione di pregiudizialità costituzionale, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, nei confronti dell'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 che così recita: «Le notizie ed i dati non adottati e gli atti, i documenti, i libri ed i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa.».

Esso appare collidere infatti con:

a) l'art. 8 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, l'art. 6 della CEDU, l'art. 47 della Carta di Nizza, l'art. 14 dell'ICCPR in relazione agli artt. 24 e 111 della Costituzione, in quanto nega a priori la ricorribilità ad un Giudice naturale precostituito per legge in riferimento alla delibazione dei dati e documenti a proprio favore (vedi § 4.1) oggetto del divieto; L'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, infatti, sottrae al Giudice il potere di giudicare le prove a favore della tesi del cittadino contenute nei dati, documenti etc. oggetto del divieto di utilizzazione, e si trasforma perciò in una negazione del diritto al processo attraverso la negazione del diritto di adire, in relazione a quelle prove, un Giudice imparziale precostituito per legge, all'interno di una pubblica udienza e della difesa che in essa si svolge;

b) l'art. 10 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, l'art. 6 della CEDU, l'art. 47 della Carta di Nizza, l'art. 14 dell'ICCPR in relazione all'art. 24 e 111 della Costituzione, in quanto nega il diritto ad avere una udienza pubblica ove esporre la propria difesa in relazione alle prove contenute nei documenti esclusi; (vedi § 4.2)

c) l'art. 10 della Dichiarazione Universale, l'art. 6, comma 2, lettere c) e d) della CEDU in relazione agli artt. 24 e 111 della Costituzione; l'art. 47 della Carta Fondamentale di Nizza e l'art. 14, comma 3, dell'ICCPR ove sono indicati i diritti scaturenti come corollari dal diritto base, nella interpretazione costituente diritto vivente fornita dalla giurisprudenza di legittimità (vedi § 4.3); l'esclusione della utilizzabilità dei dati documenti etc. viola in sé il principio del diritto alla difesa come istituto generale. (vedi § 4.3);

d) altresì l'art. 32 è in contrasto (vedi § 4.4) con il principio della parità delle armi di cui:

all'art. 10, della Dichiarazione universale, nel quale è riconosciuto il diritto ad una udienza «equa» in «posizione di piena uguaglianza»;

all'art. 6, comma 3, lettera d) della CEDU;

all'art. 47 della Carta dei Diritti fondamentali della UE;

al comma 3 dell'art. 14 dell'ICCPR ove si garantisce «piena uguaglianza»;

e) l'art. 14, comma 3, lettera g) dell'ICCPR che garantisce il diritto a silenzio, in relazione agli artt. 24 e 111 della Costituzione e nella interpretazione data dalla Corte costituzionale con ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002. (vedi § 4.5)

Si è detto del contrasto con l'art. 24. L'impedimento all'utilizzazione in giudizio di un mezzo di prova, oltre che indurre come si è visto una violazione del diritto al giusto processo e al derivato diritto di difesa, frustra lo scopo costituzionale di garantire il ricorso ad un giudizio equo perché impedisce l'assunzione di prove e quindi viola i principi internazionali relativi al diritto di presentare ricorso ed essere giudicato da un Giudice precostituito per legge, indipendente e autonomo.

Infatti, il risultato processuale della norma è che l'azione, *in parte qua*, è del tutto impedita. Si è già osservato che secondo il brocardo «difendersi provando» l'impedimento alla prova incide sull'azione, impedendola. Il divieto dell'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 in sostanza incide non sulla fase funzionale del processo [l'attività probatoria in istruttoria] ma su quella genetica obliterando sul nascere l'azione.



L'impedimento alla utilizzazione dei mezzi di prova di cui all'art. 32, comma 3 più volte citato è quindi sospettato di provocare la lesione dei principi costituzionali e internazionali invocati a parametri nei paragrafi precedenti.

L'art. 32 si pone in contrasto con le disposizioni sia internazionali sia interne. Come si è visto, la inammissibilità derivante da questo articolo impedisce che siano portate all'attenzione del Giudice documenti in tesi necessari a provare la prospettazione del ricorrente. Ciò viola il diritto alla difesa sotto la prospettiva già esaminata del diniego di giustizia sulla specifica azione o eccezione, e al contempo si pone in contrasto con il diritto ad essere giudicato da un Giudice perché impedisce, per sempre, la utilizzabilità delle prove in qualsiasi procedura giurisdizionale futura. La norma, in sostanza, non solo conduce all'inevitabile rigetto del ricorso, anche se in ipotesi fondato, ma anche impedisce che in futuro si possa adire un Giudice qualsiasi o una qualsiasi autorità pubblica per porre rimedio alla ingiustizia.

7. Estensione della incostituzionalità.

Il dubbio di costituzionalità e la conseguente questione che in questa sede si solleva, riguarda altresì il comma 4 del medesimo art. 32, il quale recita: «Le cause di inutilizzabilità previste dal terzo comma non operano nei confronti del contribuente che depositi in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando comunque contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile.».

La norma infatti, costituisce eccezione alla disposizione del comma 3 e come tale conferma la vigenza e applicabilità della norma generale contenuta nel comma 3, di cui deve quindi seguire le sorti.

Dubitando per i motivi di cui in motivazione, della loro conformità alle norme costituzionali, questa Corte tributaria ritiene necessario sollevare la pregiudiziale di incostituzionalità ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nei confronti dell'art. 32, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 per violazione degli artt. 10, 24, 25, 111, 117 della Costituzione in relazione alle norme e ai principi degli strumenti internazionali a tutela del giusto processo.

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, Sezione 28, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, non definitivamente pronunciando;

Ritenute non manifestamente infondate e rilevanti le questioni di illegittimità relative all'art. 32, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, sollevate d'ufficio da questo Giudice, per contrasto con gli artt. 10, 24, 25, 111, 117 della Costituzione, direttamente e attraverso le norme interposte costituite dai citati trattati internazionali;

Dispone:

che il presente giudizio sia sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità;

che siano trasmessi gli atti di causa alla cancelleria della Corte costituzionale;

Dispone altresì che la presente ordinanza:

ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale),

sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri;

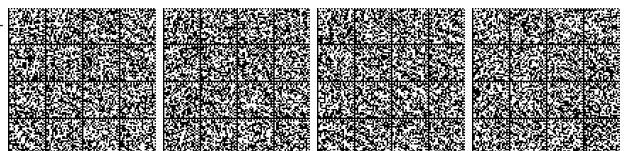
sia comunicata alle parti in causa;

sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati;

sia pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Spese al definitivo.

Il Presidente e relatore: ZUCHELLI



N. 166

Ordinanza del 29 maggio 2024 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari sul ricorso proposto da Saras spa, Sardeolica srl e Sarlux srl contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale Sardegna

Tributi – Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: istanza di rimborso relativa all'anno d'imposta 2018).

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1 [, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”)].

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, Sezione 1, riunita in udienza il 24 maggio 2024 alle ore 11,30 con la seguente composizione collegiale:

Zaniboni Massimo, presidente;
Rescigno Marcello, relatore;
Vagnoni Domenico, giudice;

in data 24 maggio 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza - sul ricorso n. 767/2023 depositato il 4 dicembre 2023 proposto da:

Saras S.p.a. - 00136440922 - difeso da:

Matteo Fanni - FNNMTT76E09B354K;
Maria Letizia Mariella - MRLMLT92A71A662B;
Andrea Silvestri - SLVNDR68P11H501N;

rappresentato da Franco Balsamo - BLSFNC60R08B157L ed elettivamente domiciliato presso mfanni.legance@namirialpec.it

Sardeolica S.r.l. - 01953460902 difeso da:

Matteo Fanni - FNNMTT76E09B354K;
Maria Letizia Mariella - MRLMLT92A71A662B;
Andrea Silvestri - SLVNDR68P11H501N;

rappresentato da Franco Balsamo - BLSFNC60R08B157L ed elettivamente domiciliato presso mfanni.legance@namirialpec.it

Sarlux S.r.l. - 02093140925 difeso da:

Matteo Fanni - FNNMTT76E09B354K;
Maria Letizia Mariella - MRLMLT92A71A662B;
Andrea Silvestri - SLVNDR68P11H501N;

rappresentato da Settimio Guarrata - GRRSTM67C19M089T ed elettivamente domiciliato presso mfanni.legance@namirialpec.it

Contro Agenzia Entrate Direzione regionale Sardegna elettivamente domiciliato presso dott.sardegna.gtpec@pce.agenziaentrate.it avente ad oggetto l'impugnazione di diniego rimborso Ires-altro 2018 a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. Premessa

1.1 - La ricorrente Sardeolica (consolidata di Saras) opera nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Per svolgere la propria attività, tale società si avvale di un immobile strumentale («Parco eolico»), in relazione al quale, per il periodo d'imposta 2018, ha versato un Imu pari ad euro 141.200,00 (doc. 5 del ricorso). Sulla base del disposto dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (vigente *ratione temporis*), che prevedeva un meccanismo di parziale (in)deducibilità dell'Imu sugli immobili strumentali dal reddito di impresa, Sardeolica ha fatto confluire nel Modello unico SC 2019, relativo al periodo d'imposta 2018, al rigo RF55, la sola quota del 20% di Imu considerando deducibile dalla base imponibile Ires il solo 20% dell'Imu per l'importo di euro 28.240 (doc. 6 al ricorso).



1.2 - La ricorrente Sarlux è proprietaria di una raffineria nel Mediterraneo. In relazione a detta raffineria, Sarlux ha versato, a titolo di Imu, euro 6.068.032 per il 2018 (doc. 7 al ricorso). Sempre ai sensi della disposizione sopra menzionata, Sarlux ha fatto confluire nel Modello unico SC 2019, relativo al periodo d'imposta 2018, al rigo RF55, la sola quota di Imu ammessa in deduzione ai fini Ires (il 20%) per l'importo di euro 1.213.606,40 (doc. 8 al ricorso).

1.3 - Sia Sardeolica che Sarlux hanno optato per il regime di tassazione consolidata ai fini Ires, con consolidante Saras S.p.a.

Pertanto, con riferimento alla quota di Imu indeducibile dalla base imponibile Ires prevista per il 2018, Sardeolica e Sarlux hanno trasferito al Consolidato Saras un maggiore imponibile relativo all'Imu indeducibile pari a euro 4.967.385,60 (cfr. Modello CNM 2019 per il 2018 presentato da Saras doc. 9 al ricorso). Da tale quota di Imu considerata indeducibile è derivata una maggiore Ires per euro 1.192.172,542 (importo che è il risultato dell'applicazione dell'aliquota ordinaria Ires sull'80% dell'Imu versata da Saras).

2. L'Istanza di rimborso

Ritenendo che l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (versione vigente *ratione temporis*) fosse illegittimo perché contrario a diverse disposizioni della Costituzione, le società presentavano istanza (doc. 4 del ricorso), con la quale chiedevano la restituzione della maggiore Ires pari a euro 1.192.172,54, versata proprio per effetto del meccanismo di parziale (in)deducibilità dell'Imu dalla base imponibile Ires. Più nel dettaglio, le società evidenziavano come l'illegittimità costituzionale della predetta norma fosse già stata confermata dalla sentenza n. 262 del 4 dicembre 2020 della Corte costituzionale, seppur riferita alla versione della norma che prevedeva l'indeducibilità integrale (e non, come quella qui contestata, dell'80%), nella parte in cui affermava che il principio generale di deducibilità dei costi fiscali diversi dalle imposte sui redditi, previsto dall'art. 99 del TUIR, non è derogabile dal legislatore «quando vengano in considerazione fattispecie come quella in esame, relative ad un tributo [l'Imu] (non commisurato al reddito né oggetto di rivalsa) direttamente e pienamente inerente alla produzione del reddito. Un tributo così caratterizzato costituisce, infatti, un costo fiscale inerente di cui non si può precludere, senza compromettere la coerenza del disegno impositivo, la deducibilità una volta che il legislatore abbia, nella propria discrezionalità, stabilito per il reddito d'impresa il criterio di tassazione al netto».

3. Il diniego

L'Agenzia delle entrate, con atto notificato il 6 settembre 2023 - impugnato in questa sede - opponeva il diniego sulla base dei seguenti argomenti:

(i) «l'eccezione di incostituzionalità comporta l'implicito riconoscimento da parte dell'Istante della legittimità del diniego dello stesso rimborso, in quanto fondato sull'applicazione alla fattispecie concreta di una norma, che, per essere stata vigente *ratione temporis*, certamente non è passibile di spontanea disapplicazione da parte dell'amministrazione fiscale»;

(ii) «il principio di generale deducibilità degli oneri fiscali dalla base imponibile Ires, previsto dall'art. 99 del TUIR (con la sola eccezione delle altre imposte dirette e di quelle per le quali sia prevista la rivalsa) è, per l'appunto, una disposizione generale, che in quanto tale può essere legittimamente derogata da una norma speciale successiva, quale appunto l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011»;

(iii) «A margine delle motivazioni esposte si sottolinea come l'istanza presentata risulti altresì carente dal punto di vista documentale (...) la natura strumentale del bene immobile deve essere valutata non solo in astratto, con riferimento all'oggetto dell'attività dell'impresa, ma anche in concreto, previo accertamento che tale immobile costituisca, anche in funzione programmatica, lo strumento per l'esercizio dell'attività indipendentemente dalla rappresentazione contabile datane dall'impresa (...) A tal fine, è del tutto insufficiente la mera allegazione all'istanza delle ricevute di versamento dell'Imu e delle dichiarazioni fiscali della consolidante e della consolidata»;

(iv) «sebbene l'integrale indeducibilità dell'Imu dalla base imponibile dell'Ires (...) sia incorsa nella censura di illegittimità costituzionale da parte della Consulta per incoerenza con la struttura stessa dell'imposta sui redditi, fondata sul principio di inerenza dei costi deducibili (...) la stessa Corte nella 5 sentenza n. 262/2020 allegata all'istanza, ha valutato se procedere all'estensione d'ufficio in via consequenziale della suddetta pronuncia di illegittimità costituzionale (sull'anno 2021) alle disposizioni successive a quella censurata (anni di imposta dal 2014 al 2021) e che via via hanno previsto una parziale e sempre maggiore deducibilità dell'Imu sugli immobili strumentali con riguardo ai redditi di impresa, senza tuttavia disporre l'integrale deducibilità. Ha ritenuto però che "non sussistano i presupposti di tale estensibilità"».



Norma oggetto dello scrutinio di costituzionalità

Dal tenore della sollecitazione formulata dalle ricorrenti, la questione di illegittimità costituzionale è sollevata per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 53 della Costituzione dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, come modificato dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 147, nella parte in cui prevede, rispetto all'anno di imposta 2018 (per quanto qui di interesse) che la percentuale Imu deducibile ai fini Ires è pari al 20%.

Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità della citata disposizione, che prevede la deducibilità dell'Imu solo parziale ai fini Ires, con gli articoli 3, 23, 41 e 53 della Costituzione sia rilevante e non manifestamente infondata.

A) Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, come modificato dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 147 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge di stabilità 2014)».

Si ritiene la questione di costituzionalità rilevante nel presente giudizio.

Rispetto alla posizione di Sarlux, gli immobili in relazione ai quali ha versato l'Imposta municipale propria oggetto dell'istanza di rimborso dell'Ires ad essa relativa sono immobili strumentali.

L'oggetto sociale di Sarlux è «attività e servizi nel settore degli olii minerali grezzi, semilavorati e prodotti rinvenuti dalla raffinazione, di idrocarburi liquidi, gassosi e solidi, la costruzione e l'esercizio di condotte per il trasporto degli stessi, la lavorazione, la trasformazione, lo stoccaggio, la utilizzazione (...) di tutti i suddetti beni o prodotti» (cfr: visura di Sarlux, doc. 2 della nota deposito documenti). Tali attività sono effettuate proprio attraverso lo stabilimento di Sarroch, costituito da una molteplicità di immobili strumentali per natura in relazione ai quali è stata versata l'imposta considerata in deducibile ai fini Ires.

Ciò emerge da: la documentazione descrittiva della raffineria depositata in atti (doc. 16 del ricorso); le visure catastali in atti relative agli immobili che compongono la raffineria (doc. 18 del ricorso); il prospetto di riconciliazione tra l'imposta versata e gli identificativi catastali degli immobili (doc. 19 del ricorso); gli F24 con i quali la società ha provveduto al versamento dell'Imu (doc. 7 del ricorso); il bilancio di esercizio nel quale l'Imu dovuta sugli immobili strumentali per il periodo d'imposta 2018 è stata iscritta - per l'importo di euro 6.068.000 - tra i costi della produzione e, più in particolare, alla voce «B.14 altri oneri di gestione» (doc. 17 del ricorso); la dichiarazione dei redditi, Modello unico SC 2019 (doc. 8 del ricorso), che al rigo RF55 indica la sola quota di Imu ammessa in deduzione ai fini Ires (per l'importo di euro 1.213.606,40 pari al 20% dell'imposta complessiva).

Rispetto alla posizione di Sardeolica, gli immobili in relazione ai quali ha versato l'Imposta municipale propria oggetto dell'istanza di rimborso dell'Ires ad essa relativa sono immobili strumentali.

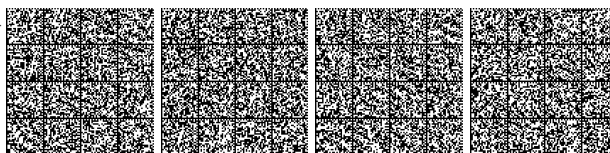
L'oggetto sociale di Sardeolica è «la produzione di energia elettrica» (cfr: visura di Sardeolica, doc. 1 della nota deposito documenti), e tale attività è effettuata attraverso lo sfruttamento dei pannelli aerogeneratori situati nel Parco eolico di Ulassai, costituito quindi da un immobile strumentale per natura (il Parco eolico) che è lo stesso in relazione al quale è stata versata l'imposta considerata in deducibile ai fini Ires.

Ciò emerge da: la presentazione del Parco eolico Ulassai (doc. 13 del ricorso); la visura catastale in atti relativa all'immobile che compone il Parco eolico (doc. 15 del ricorso); i calcoli di riconciliazione già proposti nel ricorso (pag. 13 del ricorso); gli F24 con i quali la società ha provveduto al relativo versamento (doc. 5 del ricorso); il bilancio di esercizio nel quale l'Imu dovuta sugli immobili strumentali per il periodo d'imposta 2018 è stata iscritta - per l'importo di euro 141.000 - tra i costi della produzione e, più in particolare, alla voce «B.14 altri oneri di gestione» (doc. 14 del ricorso); la dichiarazione dei redditi, Modello unico SC 2019 (doc. 6 del ricorso), che al rigo RF55 indica la sola quota di Imu ammessa in deduzione ai fini Ires (per l'importo di euro 28.240 pari al 20% dell'imposta complessiva).

La decisione non può prescindere dal vaglio di legittimità costituzionale della norma censurata.

Infatti, riconosciuta la strumentalità degli immobili in relazione ai quali è stata versata l'Imu (per la Sardeolica, l'immobile in relazione al quale tale società ha versato l'Imu non dedotta dalla base imponibile Ires è costituito dal parco eolico di Ulassai (il «Parco eolico»), immobile strumentale per natura; per la Sarlux, si tratta della raffineria nel sito industriale di Sarroch, che rappresenta l'unico sito produttivo utilizzato da Sarlux per l'esercizio della propria attività imprenditoriale), la decisione demandata a questa Corte di giustizia dipende esclusivamente dalla questione di legittimità costituzionale poiché all'accoglimento del ricorso osta unicamente la disposizione censurata.

Né è possibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata, attesi: a) l'univoco tenore letterale della previsione normativa di riferimento; b) la non immediata applicabilità della sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020 (essendo la stessa riferita alla in deducibilità integrale dell'Imu prevista per l'anno d'imposta 2012); c) la non applicabilità estensiva o analogica della previsione, introdotta solo a partire dal 2022, della deducibilità integrale dell'Imu ai fini Ires.



La rilevanza della questione è peraltro evidenziata dalla stessa Agenzia delle entrate tanto nel diniego di rimborso quanto nelle controdeduzioni, ove invoca più volte l'impossibilità di procedere al rimborso proprio in ragione del chiaro tenore letterale della disposizione di legge rilevante. Peraltro, e sempre in punto di rilevanza, il reddito imponibile dichiarato a livello consolidato in relazione all'anno d'imposta 2018 (CNM 2019) avrebbe avuto piena capienza rispetto all'importo non dedotto dell'Imposta municipale propria relativa tanto agli immobili strumentali di Sarlux che a quello di Sardeolica, avendo Saras dichiarato un reddito imponibile consolidato complessivo di euro 176.396.929 a fronte di una Imposta municipale propria (riferibile ai suddetti immobili strumentali) considerata indeducibile pari a complessivi euro 4.967.385,60 (da cui un Ires chiesta a rimborso di euro 1.192.172,54).

Infine, non pare accoglibile la tesi delle ricorrenti.

B) *Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, come modificato dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 147 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge di stabilità 2014)».*

Giova premettere che i profili di seguito esaminati di non manifesta infondatezza delle questioni poste non pare possano essere esclusi alla luce del passaggio finale del precedente n. 262/2020, nella parte in cui conclude per l'assenza dei presupposti per l'estensione d'ufficio, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), della dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 23/2011, alle versioni successive di tale disposizione e, per quanto qui interessa, a quella intervenuta ad opera dell'art. 1, comma 715, della legge n. 147/2013, con evidenza del fatto che «il legislatore [...] si è gradualmente corretto [...] fino a giungere alla virtuosa previsione, certamente non più procrastinabile, della totale deducibilità a partire dal 2022».

Infatti, come ha chiarito la sentenza della Corte costituzionale n. 21/2024, la sentenza n. 262 del 2020 «ha fatto un'affermazione non comune nella giurisprudenza costituzionale, ritenendo opportuno specificare che questa Corte, da un lato, «ha valutato se procedere all'estensione d'ufficio in via consequenziale» della dichiarazione di illegittimità costituzionale alle annualità successive al 2012, ma, dall'altro, è poi giunta alla conclusione che non sussistevano «i presupposti di tale estensibilità». La sentenza si è quindi limitata a chiarire come sia le disposizioni che hanno fissato il regime di deducibilità parziale, che dal 2013 si è protratto sino al 2018, sia quella che, partendo dal 2019 con una deducibilità del 50 per cento, è poi giunta a garantirla in modo pieno nel 2022, fossero ben diverse rispetto a quella sulla totale indeducibilità dichiarata costituzionalmente illegittima. Veniva pertanto in considerazione quella costante giurisprudenza di questa Corte per cui solo una «sostanziale identità di contenuto» (sentenza n. 131 del 2022), oppure una «stretta connessione» (sentenza n. 113 del 2023), ovvero l'essere «espressiva della stessa logica» (sentenza n. 73 del 2023), nonché una «identità dei vizi di legittimità» (sentenza n. 232 del 1975), avrebbe potuto consentire l'estensione in via consequenziale».

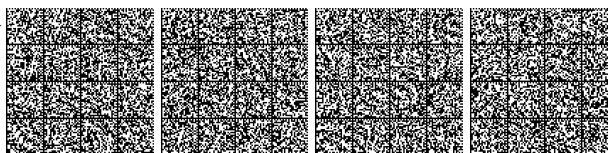
Ritenuto, dunque, che le odierne questioni, in quanto identiche a quelle oggetto di scrutinio con la citata sentenza n. 21/2024, «sono da considerarsi diverse e autonome rispetto a quella decisa con la sentenza n. 262 del 2020», corre l'obbligo di tenere conto, come richiesto dalla sentenza n. 21/2024, del passaggio finale, di cui al punto 4 della pronuncia del 2020, che deve costituire «un ineludibile termine di confronto nel percorso argomentativo dei rimettenti in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni», poiché la sua omissione ne inficerebbe irrimediabilmente la motivazione.

Sotto lo stesso profilo, deve essere considerato quanto ritenuto nella sentenza n. 262/2020 nella parte in cui si precisa che il fatto che il presupposto dell'imposizione sia il possesso del «reddito complessivo netto», optando per la determinazione analitica del reddito «non esclude in assoluto che il legislatore possa prevedere limiti alla deducibilità dei costi, anche se effettivamente sostenuti nell'ambito di un'attività d'impresa; tuttavia forme di deducibilità parziale o forfetaria si devono giustificare in termini di proporzionalità e ragionevolezza, come ad esempio al fine di: a) evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; b) evitare ingenti costi di accertamento; c) prevenire fenomeni di evasione o elusione».

Tanto premesso, in punto di non manifesta infondatezza, si ritiene che il censurato art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, violerebbe gli articoli 3, 23, 41 e 53 della Costituzione.

Innanzitutto la norma, nel prevedere la parziale deducibilità dell'Imu sui beni strumentali dalla base imponibile Ires, risulta, in via non manifestamente infondata, in contrasto con l'art. 53 della Costituzione per violazione del principio della capacità contributiva.

Poiché la scelta del legislatore è che la tassazione diretta sulle società debba essere commisurata al reddito effettivo, calcolato al netto delle spese inerenti alla sua produzione, i costi che presentino i requisiti di inerenza, certezza e oggettiva determinabilità (che siano, in sintesi, «strumentali» alla produzione del reddito) devono essere dedotti dai relativi ricavi.



Per l'effetto, la previsione di regole di indeducibilità anche solo parziale è giustificabile solo se essa è correlata a costi che siano caratterizzati (anche astrattamente) da una inerenza solo parziale o che si prestino ad usi promiscui che necessitano di una qualche forma di forfettizzazione o, ancora, qualora vi sia un oggettivo e fondato pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire fenomeni di elusione o abuso.

Al di fuori di queste ipotesi, anche una indeducibilità parziale - e, comunque, in misura rilevante (80%) - di un costo inerente ed oggettivo risulta ingiustificatamente contraria ai principi ed al sistema che regolano la determinazione del reddito d'impresa, perché comporta la tassazione di un reddito al lordo di parte dei fattori che hanno contribuito alla sua stessa produzione, in contrasto con il principio di capacità contributiva.

L'art. 53 della Costituzione sarebbe violato anche sotto il profilo del divieto di doppia imposizione, non eliso dal meccanismo di parziale deducibilità, atteso che un soggetto che produce reddito d'impresa anche attraverso lo sfruttamento di un immobile strumentale scontrerebbe una prima imposta (l'Imu) legata al possesso del suindicato immobile, ed una seconda (l'Ires) legata alla mancata, integrale deduzione della prima (l'Imu) dal reddito d'impresa. E ciò si verificherebbe nonostante il versamento dell'Imu rappresenti un costo indubbiamente inerente ad un fattore produttivo, oltre che certo e determinato nel suo ammontare.

Peraltro, per costante insegnamento della stessa Corte costituzionale, le regole di determinazione della base imponibile di un tributo devono essere necessariamente coerenti con il presupposto che s'intende tassare. Se è vero che il legislatore gode di una certa discrezionalità nella disciplina dell'imposta, la suindicata doverosa coerenza tra base imponibile e presupposto d'imposta è elemento sindacabile ad opera della Corte costituzionale per violazione del combinato disposto degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

A tale ultimo riguardo, si osserva che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale richiamata nella sentenza n. 262/2020 «il controllo “in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 della Costituzione, come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, si riconduce a un “giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico” (sentenza n. 116/2013; ma anche, *ex plurimis*, sentenze n. 10/2015, n. 223/2012, n. 111/1997, nonché, in senso analogo, già sentenza n. 42/1980)».

Applicando i suddetti principi al caso in esame, risulta non manifestamente infondato il dubbio che la mancata deduzione integrale dalla base imponibile Ires di un costo certo ed inerente alla produzione del reddito -qual è l'Imu relativa agli immobili strumentali - sia incompatibile col presupposto di quella stessa imposta, che è, come già indicato, la tassazione del reddito netto prodotto dall'impresa.

Quanto sopra dimostra altresì che la disposizione contestata è, secondo un giudizio non manifestamente infondato, in contrasto anche gli articoli 3 e 53 Cost. con riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di indeducibilità, ancorché parziale, in assenza di una riconoscibile giustificazione razionale, non è coerente con la struttura stessa del presupposto dell'imposta, che è, come ricordato, il «reddito complessivo netto».

Ed infatti, come chiarito dalla dottrina, «Se il reddito imponibile è solo parzialmente fittizio, corrispondendo in parte ad un reddito effettivo, l'imposta è prelevata con un'aliquota effettiva più alta di quella legale. Casualmente più alta, dipendendo dal rapporto esistente tra la parte dell'imponibile che riflette il reddito effettivo e quella che riflette il reddito fittizio».

Ancora, non appare manifestamente infondato il prospettato contrasto con i principi di uguaglianza e della proprietà privata (articoli 3 e 41 della Costituzione), giacché la mancata integrale deducibilità dell'Imu relativa agli immobili strumentali dalla base imponibile Ires ha un impatto sulla cosiddetta «equità orizzontale», in quanto sottopone a una maggiore tassazione la società che investe i propri utili nell'acquisto di beni immobili strumentali rispetto a quella che, invece, utilizza il proprio capitale per il sostenimento di altre tipologie di costi senza che vi sia un motivo ragionevole.

Ulteriore profilo di irrazionalità in termini relativi che connota il meccanismo della deducibilità solo parziale si apprezza rilevando che esso «penalizza infatti alcuni contribuenti, quelli che sostengono gli oneri colpiti dal divieto stesso (nel caso di specie, l'Imu sugli immobili strumentali), e non altri, quelli che non sostengono gli oneri in questione, sicché, a parità di redditi effettivi, ed in ragione della loro composizione (presenza o meno degli elementi interessati dalle variazioni, e loro incidenza su detti redditi), i primi finiscono per essere colpiti da un prelievo superiore a quello che grava sui secondi».

Si rileva così che la parziale deducibilità dell'Imu dalla base imponibile Ires non ha reso conforme a Costituzione (rispetto ai richiamati parametri costituzionali e sotto un profilo che non appare manifestamente infondato) l'art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013. Come è stato sottolineato dalla dottrina «il progressivo innalzamento della quota di Imu deducibile ha quindi soltanto inciso sulla estensione del danno, comportando che quello sofferto dai contribuenti con riferimento ai periodi successivi a ciascun intervento su detta quota fosse inferiore a quello sofferto con riferimento ai precedenti».



La riconosciuta deducibilità del solo 20% dell'imposta da un lato non trova alcun fondamento logico quanto alla misura prescelta (peraltro assai prossima alla totale indeducibilità), dall'altro non è giustificata (né appare giustificabile) in quanto è applicata a costi che sono caratterizzati da una integrale inerenza e che non presentano profili di promiscuità tra uso personale e imprenditoriale.

In sintesi, la disposta indeducibilità dell'80% dell'Imu dalla base imponibile Ires resta - come la precedente indeducibilità integrale - contraria al sistema di determinazione del reddito d'impresa, perché comporta la tassazione di un reddito al lordo di parte dei fattori che hanno contribuito alla sua stessa produzione, in contrasto con il principio di capacità contributiva e senza che sia rilevabile alcun razionale fondamento a giustificazione di tale limitazione.

Si ritiene che tale giustificazione non potrebbe essere ricondotta *tout court* alla salvaguardia delle esigenze di bilancio dello Stato, giacché la stessa Corte costituzionale ha già in precedenza evidenziato (proprio dalla sentenza n. 262/2020) che le esigenze di gettito fiscale devono essere perseguite «aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti».

Né il regime della deducibilità solo parziale trova spiegazione, nei profili di proporzionalità e ragionevolezza, alla luce delle esigenze di: a) evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; b) evitare ingenti costi di accertamento; c) prevenire fenomeni di evasione o elusione.

Ed infatti, tenuto conto che il costo non integralmente deducibile è costituito da un'imposta applicata in relazione al possesso di immobili, non può sussistere alcuna delle suddette esigenze, trattandosi di costo per sua natura certamente sostenuto, riferito a beni rispetto ai quali non sono prospettabili, a priori, dubbi di inerenza, che non presenta alcun rilevante costo di accertamento (esso è univocamente documentabile) e rispetto al quale non possono immaginarsi fenomeni di evasione o elusione (poiché presuppone una somma certamente versata).

C) *Impraticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata*

Nella fattispecie in questione ogni interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, appare preclusa sia per l'univoco tenore letterale della disposizione, che è insuperabile, sia per evidenziata inapplicabilità della pronuncia della Corte costituzionale n. 262/2020 ad anni diversi da quelli del 2012.

P. Q. M.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, Sezione 1, letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione nonché art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, per violazione degli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione;

2. sospende il presente giudizio;

3. per l'effetto, dispone a cura della segreteria di questa Corte di giustizia tributaria la trasmissione immediata di tutti gli atti alla Corte costituzionale. Manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Cagliari, nella Camera di consiglio del 24 maggio 2024.

Il presidente: ZANIBONI

Il relatore: RESCIGNO

24C00202

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-038) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

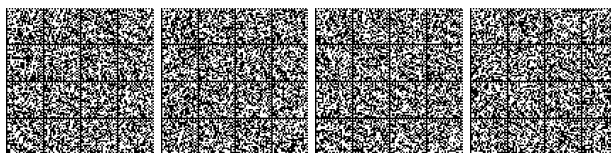
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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 e www.gazzettaufficiale.it**

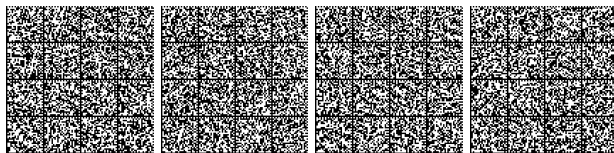
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<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 €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo 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 €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<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 €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<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 €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<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 €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<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 €	819,00
		- semestrale €	431,00

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 €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

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.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

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.

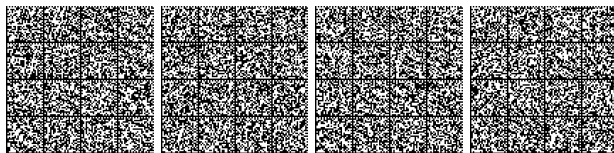
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

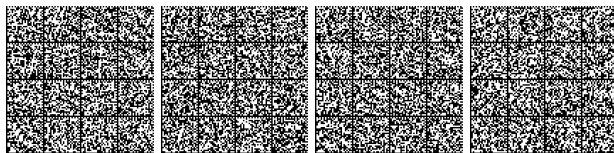
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 10,00

