

Prof. Avv. Omar Chessa - Prof. Avv. Andrea Deffenu
Prof. Avv. Antonio Saitta
Avv. Mattia Pani – Avv. Giovanni Parisi

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex art. 127, secondo comma, Cost.

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.: STTNTN63M13F158C; fax: 0706062418, PEC: antonio.saitta@certmail-cnfn.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. in G.U. 28 giugno 2024, n. 150, recante “*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*” per violazione dell'art. 116 Cost., comma 3, ovvero, in via

subordinata, gli artt. 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, Cost.;

- in ulteriore subordine, gli artt. 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 artt. 5,
comma 2, e 9 per violazione degli artt. 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, lett. 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 Cost.), di ragionevolezza (ex art. 3 Cost.) e di leale
collaborazione (ex artt. 5, 114 e 120 Cost.); per violazione dell'art. 5, della L.
Cost. n. 1 del 2012, e della L. 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico
riferimento agli artt. 9 ss. quale fonti costituzionalmente interposte; per
violazione degli artt. 1, 15, 27, 51, 54, 56 della L. cost. 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 G.U. 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 artt. 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, Cost. In ulteriore subordine la legge n. 86 del 2024 è impugnata per una serie di motivi che riguardano, in particolare, gli articoli specificamente indicati in epigrafe (art. 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6, 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, 9; 4, commi 1, 2; 5, commi 1, 2; 8, comma 1; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2, del combinato disposto degli art. 5, comma 2, e art. 9).

La Legge n. 86/2024 racchiude in undici articoli una complessa disciplina che, seppur in estrema sintesi, 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, Cost., 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 all'art. 3 – dei LEP (art. 117, secondo comma, lett. m) e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

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, Cost. 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, Cost. 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, l. 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, L. cost. 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, Cost., non può costituire una "zona franca" rispetto a quanto disposto dall'art. 10 della L. 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, Cost., 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 artt. 1, 2, 4 e agli artt. 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo, con l’art. 116, comma 3, Cost.;

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, Cost.** 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 cost. nn. 250 del 2007 e 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 àmbiti di competenza legislativa regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e sia adeguatamente illustrato il vizio di ridondanza*” (da ultimo, Corte cost. 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, Cost., 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 cost. sent. 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 cost., sent. 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 artt. 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, Cost.

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 viziose 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 L. 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'articolo 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 d.P.C.M. – 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'articolo 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 stabilite possa essere unilateralmente ridotta dallo Stato mediante una legge parlamentare da adottarsi sì, a maggioranza assoluta, ma non sulla base di una nuova intesa. Pure in questa fattispecie si assiste alla pretesa del legislatore ordinario di porre norme incidenti su scelte sicuramente riservate al procedimento legislativo rinforzato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, per giunta introducendo con norma primaria una nuova tipologia di legge rinforzata, cui 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 competenziale 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’articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall’esercizio delle funzioni e dall’erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall’intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l’equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari”.

Non pare dubbio che la disciplina dell’attività di monitoraggio delle intese ricada, anch’essa, tra le “forme e condizioni particolari di autonomia”, poiché ha per oggetto, come recita la stessa disposizione de qua, proprio gli “oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall’esercizio delle funzioni e dall’erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Sicché, trattasi di fattispecie indubbiamente ricadente nell’orbita di competenza della legge rinforzata di autonomia differenziata, la quale ben potrebbe disciplinare in maniera differente il monitoraggio degli oneri finanziari connessi alle funzioni che decide di attribuire, disponendo, ad esempio, che tale compito debba essere

svolto da un organo diverso (o diversamente composto) dalla Commissione paritetica di cui all'art. 5, primo comma, della legge n. 86 del 2024 (su cui vedi quanto già argomentato in 1.3.).

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

Cost.

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, Cost. 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’articolo 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’articolo 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793

dell’articolo 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’articolo 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'articolo 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 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 L. n. 86 richiamate, ed

invero l'intera legge in quanto dichiaratamente attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost., 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, Cost.).

Infatti, ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 116, comma 3, Cost., 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 artt. 71 ss. Cost.

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, Cost. dell'intera legge ovvero, in via subordinata degli articoli (segnatamente, artt. 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 rinforzata previste dall'art. 116, terzo comma, Cost.

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, Cost. 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, Cost., 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, Cost., 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, Cost. (in combinato comunque con l'art. 10, L. Cost. 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 Cost., per violazione e contrasto con gli artt. 116, terzo comma, e 121, comma 2, Cost. e 51 dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna.*

2.1. Il combinato disposto degli artt. 116, terzo comma, 121, secondo comma, Cost. 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 L. n. 86, dispone che *“l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, 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, Cost. non debba intendersi come atto di *“iniziativa legislativa”* ex art. 121, comma 2, Cost., 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 sent. n. 118 del 2015 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale ove, nel richiamare

l'iter tratteggiato dall'art. 116, comma 3, Cost., 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 Cost., all'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività nell'interesse generale ex art. 118 Cost., 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 Cost., 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, Cost. 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, Cost. “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, Cost., 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, Cost., 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 artt. 116, comma terzo, e 121, secondo comma, Cost. 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, Cost.

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, Cost.

3.1. Anche concedendo (e non ammettendo) che per "iniziativa della Regione interessata" ex art. 116, terzo comma, Cost., 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, Cost.

Senonché, va fatto presente che nessuna Regione, tranne la Lombardia (il cui Statuto, all'art. 14, terzo comma, lett. g), riconduce alla competenza consiliare il potere di "deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 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, Cost. 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 Cost. 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. nn. 372, 378 e 379 del 2004).

Orbene, che il potere di deliberare l'iniziativa e l'intesa previsti dall'art. 116, terzo comma, Cost. 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, Cost. 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 statutario 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 121 Cost., che, seppur qualificabili come una “eccezione” rispetto alla “regola” dell’autonomia, costituiscono un limite inderogabile per gli statuti regionali (cfr. sent. 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 Cost. 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, Cost. (cfr. sent. n. 378 del 2004 e sent. 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, L. 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'articolo 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 artt. 5, 114 e 120 Cost. Cost.

5.1. Secondo il primo comma dell'art. 2, L. n. 86 del 2024, l'atto di iniziativa del procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regioni ex art. 116, terzo comma, Cost., 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'articolo 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, Cost., 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'articolo 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 Cost. e della intangibilità della forma di Stato ex art. 139 Cost. – 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 Cost.

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 Cost., terzo comma, Cost. 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, D. Lgs. 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)” (C. cost., sent. 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)” (C. cost., sent. 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, Cost.), 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)” (C. cost. sent.

n. 6 del 2023).

La Regione Sardegna, ovviamente, partecipa a pieno titolo alle Conferenze a norma del D. Lgs. 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, Cost. 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 artt. 5, 114 e 120 Cost.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, seconda parte, L. 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’articolo 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 Cost.

6.1. Il comma 2, seconda parte, dell’art. 2, L. 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 artt. 5, 114 e 120 Cost.

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 unità della Repubblica ex art. 5 Cost. (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'articolo 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 completezza 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 L. n. 86, non è superato dall'acquisizione del parere della Conferenza unificata, ex art. 8, D. Lgs. 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 trattive 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'addizione normativa consistente nella necessità di una intesa preventiva tra il Governo e la "Conferenza unificata di cui all'articolo 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 L. 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'articolo 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 artt. 5, 114 e 120 Cost.

7. Illegittimità costituzionale sotto un diverso profilo e in via gradata, dell'art. 2, comma 2, seconda parte, L. 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’articolo 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 artt. 5, 114 e 120 Cost.

7.1. In via del tutto subordinata al mancato accoglimento della superiore censura, si deduce l’illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 2, L. 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’articolo 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 artt. 5 e 120 Cost.

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, L. 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 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'articolo 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 Cost. .*

8.1. Il comma 3, dell'art. 2, della L. 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196,* anche ai fini di cui all'articolo 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'articolo 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, D.Lgs. 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, Cost. 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, L. n. 86 del 2024 è incostituzionale per violazione del principio di unità della Repubblica e di leale collaborazione ex artt. 5, 114 e 120 Cost. 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 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'articolo 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, L. 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 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'articolo 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 Cost.

9.1. In via del tutto subordinata al mancato accoglimento della superiore censura, si deduce l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 3, L. 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'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 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'articolo 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, L. 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione ex art. 5, 114 e 120 Cost.

10.1. L'art. 2, ottavo comma, della L. 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'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Occorre ritenere che, in ossequio alla riserva parlamentare dell'esercizio della funzione legislativa ex art. 70 Cost., 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, Cost., 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, Cost. 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, Cost.

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 artt. 5, 114 e 120 Cost. (in merito alla necessità di trovare un'intesa in sede di Conferenza permanente si rinvia, tra le tante, a C. cost., 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, Cost., 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, L. 26 giugno 2024, n. 86, è incostituzionale per

i) violazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 114 e 120 Cost., 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 Cost. 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 artt. 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, Cost. per violazione e contrasto con gli artt. 2, 3 (con il correlato principio di ragionevolezza), 5, 114, 116, primo e terzo comma, 119, sesto comma, 138 e 139 Cost. nonché con lo Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con L. cost. 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, Cost. 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, Cost., 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, Cost. 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, Cost. – 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 L. n. 86 indicate in epigrafe sarebbero incostituzionali per violazione dei seguenti parametri costituzionali:

i) art. 116, terzo comma, Cost., 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 Cost. e non di “una o più materie o ambiti di materie”;

ii) artt. 2, 5, 114 e 139 Cost., 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) artt. 2, e 3 Cost. 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, Cost., 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) artt. 116, primo comma, e 138 Cost., nonché dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con L. cost. 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, Cost.).

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, Cost., 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 artt.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, Cost. per violazione e contrasto con gli artt. 2, 3 (con il correlato principio di ragionevolezza), 5, 114, 116, primo e terzo comma, 119, sesto comma, 138 e 139 Cost. nonché con la L. cost. 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, L. 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli artt. 23, 77, primo comma e 76 Cost., 117, secondo comma, lett. m), art. 74, 87, quinto comma, art. 75, art. 127 Cost. e del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 114 e 120 Cost.

12.1. Com’è ben noto, l’art. 117, comma 2, lett. 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’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, dispone che “ai fini dell’attuazione dell’articolo 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'articolo 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, lett. m), ma un altro, e per giunta è assente l'indicazione dei veri principî 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, Cost., 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 Spa, 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 d.P.C.M., 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 d.P.C.M. cui infine è demandata la determinazione dei LEP che, non si dimentichi, è coperta da riserva di legge ex art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

In altre parole, nei commi da 791 a 801-bis si disciplina il complesso procedimento che mette capo all'adozione di d.P.C.M. 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 d.P.C.M. 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 d.P.C.M., cioè ad atti normativi di rango secondario, non consentiti dalla richiamata riserva di legge contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. 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 d.P.C.M.

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'articolo 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 d.P.C.M.? 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 artt. 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'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281**” e non previa intesa. È da notare che già l'art. 1, comma 796, della L. 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, lett. m), Cost., 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 Cost. Difatti, poiché è la normazione contenuta in d.P.C.M. a dover determinare e aggiornare (cioè, a ri-determinare) 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 d.P.C.M. in materia di determinazione dei LEP, ne deriva la violazione della riserva di legge posta dal suddetto art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

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. Cost.), di

sicura competenza della Regione Sardegna con conseguente menomazione e compromissione delle attribuzioni e prerogative ad essa espressamente riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.

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

Infatti, un d.P.C.M. 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 artt. 74 e 87, quinto comma, Cost.; non è soggetto al sindacato di codesta Ecc.ma Corte ex art. 127 Cost., perché atto estraneo alla previsione dell'art. 134 Cost. e privo di valore di legge; infine, non può neppure essere fatto oggetto di referendum abrogativo ex art. 75 Cost.

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 artt. 74 e 87, quinto comma, Cost.,

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, Cost. è, altresì, evidente, perché la violazione della riserva di legge ex art. 117 Cost. 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 D.Lgs. 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 d.P.C.M., 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 d.P.C.M., 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 Cost., 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, L. n. 281 del 1997, sullo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo lede il principio di leale collaborazione ex artt. 5, 114 e 120 Cost.

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 principî 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, lett. 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 artt. 5, 114 e 120 Cost., nella parte in cui, non determinando – o determinando in maniera palesemente insufficiente – i principî 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, lett. m), e del principio di legalità ex art. 23 Cost. 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 artt. 74 e 87, quinto comma, Cost., nella parte in cui, sottraendo l'atto concretamente determinativo dei LEP (il d.P.C.M.) 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, Cost. nella parte in cui impedisce alla Regione di tutelare le proprie attribuzioni mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale;

- dell'art. 75 Cost., perché impedisce alla Regione ricorrente di attivare, per quanto di propria competenza, le procedure referendarie ex art. 75 Cost.

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 d.P.C.M. 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'articolo 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'articolo 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*".

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’articolo 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, lett. f), di una competenza piena in materia di «edilizia e urbanistica», la quale, per come integrata e specificata dal D.P.R. 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 sent. 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, lett. 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, lett. 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 D. Lgs. 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, lett. 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, lett. 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 artt. 3, lett. q), 4, lett. m), e 5, lett. 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, lett. 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 ed 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 d.P.C.M.

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'articolo 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 L. 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'articolo 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.

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

Orbene, ciò premesso, se ne deve concludere a fortiori che, nei casi di sovrapposizione con le materie statutarie, la via maestra per addivenire al trasferimento delle funzioni e delle risorse non possa che essere quella indicata dall’art. 56 dello Statuto sardo in luogo del procedimento, delle forme e degli organi indicati dalla L. 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, Cost. 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'articolo 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, **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 artt. 3, quarto comma, e 8, primo comma, della L. 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 artt. 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'articolo 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'articolo 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 artt. 3, quarto comma, e 8, primo comma, della L. 26 giugno 2024, n. 86, sono incostituzionali, per violazione degli artt. 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 artt. 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 Cost. e con quello di ragionevolezza ex art. 3 Cost., con il principio di unità della Repubblica ex art. 5 Cost. e con gli artt. 81, comma 3; 116, comma 3; 117, comma 2, lett. m); 119, commi 3, 4, 5 e 6 e 120 Cost.

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, Cost.

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 l. n. 86

del 2024. In tale senso, peraltro, la disposizione è stata interpretata dal Presidente della Giunta regionale del Veneto che, all'indomani dell'approvazione della legge qui in esame, ha immediatamente chiesto il trasferimento delle materie "NON-LEP" (cfr. la nota allegata in data 1 luglio 2024).

L'art. 116, terzo comma, però, nulla dice sull'asserita distinzione tra cataloghi di materie, ma sottopone qualsiasi ulteriore forma e condizione particolare di autonomia ad un iter 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"* (C. cost., sent. 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, lett. m) che dall'art. 116, terzo comma, Cost.

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 Cost.: 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, lett. 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 Cost.) che deve ispirare lo sviluppo delle autonomie regionali nella prospettiva dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.); b) con gli artt. 81, terzo comma, Cost. (per mancanza di copertura finanziaria) e 119, commi 3, 4, 5 e 6 Cost., 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, Cost. 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 alla 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 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, lett. l e 116, terzo comma Cost.);

2) “rapporti *internazionali e con l’Unione europea delle Regioni*” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.);

3) “*commercio con l’estero*” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.);

4) “professioni” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.);

5) “protezione civile” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.);

6) “previdenza complementare e integrativa” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.);

7) “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.);

8) “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere generale” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.);

9) “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale” (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.).

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 Cost. 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 artt. 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 L. 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 artt. 81, 116, 117, secondo comma, lett. m), e 119 Cost.

16.1. L'art. 4, secondo comma, della L. 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, lett. 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’articolo 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell’articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197*”. Vale a dire, se la determinazione dei LEP esige risorse ulteriori rispetto a quelle disponibili, si procede al trasferimento delle relative funzioni solo dopo che il legislatore avrà disposto la costituzione della provvista finanziaria necessaria.

Sennonché, la medesima disposizione in oggetto aggiunge, in coda, che in ogni caso sono fatti salvi “gli obiettivi programmati di finanza pubblica” e

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

Peraltro, merita osservare che la legge n. 86 del 2024 non dispone nessun meccanismo di adeguamento e correzione della spesa storica, 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 L. 26 giugno 2024, n. 86, è incostituzionale alla luce di almeno quattro distinti parametri costituzionali, offerti dagli artt. 81, 117, secondo comma, lett. 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 Cost. 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 artt. 116, terzo comma, 117, secondo comma, lett. 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, lett. 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 artt. 81, 116, terzo comma, e 119 Cost., 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 artt. 5, comma 2, e 9 della Legge n. 86 del 2024 per violazione e contrasto con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e con gli artt. 81, commi 1 e 3, e 119, comma 4, Cost.

17.1. Secondo il combinato disposto degli artt. 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, Cost.

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'articolo 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'articolo 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 (cfr. i documenti allegati) dimostrano esattamente il contrario, senza che si sia levata alcuna voce istituzionale per smentire tali autorevoli rilievi tecnici.

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

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 artt. 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, Cost. (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, Cost. che assicura l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite.

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

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'articolo 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 artt. 5, secondo comma, e 4, secondo comma, L. 26 giugno 2024, n. 86, per contrasto con gli artt. 2; 3, primo e secondo comma; 116, terzo comma; 117, secondo comma, lett. 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'articolo 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, Cost., 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 L. 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 gettato erariale riferibile al territorio della Regione interessata.

19.3. Inoltre, come osservato autorevolmente nella Memoria della Banca d'Italia del 30 ottobre 2023 alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (in atti), "il trasferimento delle nuove funzioni [...] comporta la devoluzione di una quota di gettito erariale potenzialmente significativa e, contestualmente, la perdita di controllo da parte del governo centrale di settori rilevanti della spesa pubblica". A 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 L. 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 artt. 5, secondo comma, e 4, secondo comma, della L. 26 giugno 2024, n. 86, sono incostituzionali per violazione degli artt. 2, 3,

primo e secondo comma, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lett. 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 artt. 2; 3, in relazione ai principi di eguaglianza e ragionevolezza; art. 81, commi 1, e 6; art. 97, comma 1; artt. 11 e 117, comma 1 e 3, e art. 119, commi 1 e 6 Cost., nonché dell'art. 5, della L. Cost. n. 1 del 2012, e della L. 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli artt. 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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, Cost. 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 p.a. ex art. 97, Cost.

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, L. cost. 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, Cost., 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 artt. 11 e 117, primo comma, Cost., 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 Regioni 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 Cost., 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 Cost., e dell’art. 5, L. cost. 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, Cost., degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. e dell’art. 119, commi 1 e 6, della Cost. 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’articolo 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'articolo 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, L. n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.

21.1. La disposizione richiamata prevede che “in attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 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, D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68) è altro rispetto a quello previsto dall'art. 119, terzo comma Cost.

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, D.Lgs. n. 68 del 2011, è destinato a “garantire **in ogni Regione** il finanziamento integrale delle spese di cui all'articolo 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, Cost.

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 Cost.

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, Cost., 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, Cost. 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, Cost.

21.4. In conclusione, l'art. 10, secondo comma, della L. n. 86 del 2024 è

illegittimo per violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost. nella parte in cui dispone che *“in attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 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, Cost. e dal D. Lgs. 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, Cost., nonché, indirettamente, degli artt. 15; 27; 51; 56 dello Statuto speciale della Sardegna e degli artt. 2, 3, commi 1 e 2; 116, comma 3; 117, comma 2, lett. 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 artt. 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 artt. 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’articolo 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’articolo 116, terzo comma, della Costituzione...”*), l’art. 11, comma 2, della L. 26 giugno 2024, n. 86, stabilisce che *«ai sensi dell’articolo 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, ovvero sia 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, Cost., 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'articolo 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'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" (art. 10, comma 2, del d.d.l. AS 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 C. Cost. sent. 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, Cost. – sia della legge n. 86 del 2024 nella sua interezza, ovvero, in via subordinata, degli artt. 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. 198 del 2012), risultano direttamente violati l'art. 54 dello Statuto sardo, perché consente – con la sola eccezione dell'art. 8 St. speciale – deroghe o modifiche delle norme statutarie solamente attraverso il procedimento di revisione costituzionale e l'art. 116, comma 1, Cost., 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 artt. 15, 27, 51, 56 dello Statuto speciale della Sardegna e gli artt. 2, 3, commi 1 e 2, 116, comma 3, 117, comma 2, lett. 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 artt. 1, 2, 4, gli artt. 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, Cost., nonché, indirettamente, degli artt. 15, 27, 51, 56 dello Statuto speciale della Sardegna e degli artt. 2, 3, commi 1 e 2, 116, comma 3, 117, comma 2, lett. 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 artt. 1, 2, 4, e gli artt. 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.

Quanto sopra premesso e ritenuto,

la Regione Autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa,

C H I E D E

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, pubbl. in G.U. 28 giugno 2024, n. 150, recante *“Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”* per violazione dell'art. 116 Cost., comma 3, ovvero, in via subordinata, gli artt. 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, Cost.;

- in ulteriore subordine, gli artt. 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 artt. 5, comma 2, e 9 per violazione degli artt. 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, lett. 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 Cost.), di ragionevolezza (ex art. 3 Cost.) e di leale collaborazione (ex artt. 5, 114 e 120 Cost.); per violazione dell'art. 5, della L. Cost. n. 1 del 2012, e della L. 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli artt. 9 ss. quale fonti costituzionalmente interposte; per violazione degli artt. 1, 15, 27, 51, 54, 56 della L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3

e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale per la Sardegna).

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

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

- L. 26 giugno 2024, n. 86, pubblicata nella G.U. 28 giugno 2024, Serie Generale, n. 150;
- Delibera G.R. 21 agosto 2024, n. 30/1;
- Memoria della Banca d'Italia alla 1° 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. Omar Chessa

Prof. Avv. Andrea Deffenu

Omar Chessa
26.08.2024
08:05:08
GMT+01:00

Prof. Avv. Antonio Saitta

Firmato digitalmente da: SAITTA ANTONIO
Ruolo: Avvocato
Data: 26/08/2024 09:22:57

Avv. Mattia Pani

Avv. Giovanni Parisi

Firmato digitalmente da:
MATTIA PANI
Data: 23/08/2024 11:43:58

Giovanni
Parisi
23.08.2024
11:34:41
GMT+01:00

Firmato digitalmente da

Andrea Deffenu

CN = Deffenu Andrea
SerialNumber =
TINIT-DFFNDR74D01B354I
C = IT