

Sentenza: 14 novembre 2024, n. 192

Materia: Regioni – Attuazione dell'autonomia differenziata

Parametri invocati: artt. 76, 116, terzo comma, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania

Oggetto: Legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi da 1 a 8; 3, commi da 1 a 5, 7, 8 e 9; 4, commi 1 e 2; 5, commi 1 e 2; 7, commi da 1 a 5; 8, commi 1 e 2; 9, commi da 1 a 4; 10, comma 2; e 11, commi 1, 2 e 3

Esito:

- 1) l'illegittimità costituzionale:
 - dell'art. 2, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione);
 - dell'art. 3, commi 1, 7, e 9 della l. 86 del 2024;
 - dell'art. 8, comma 2 della l. 86 del 2024;
 - dell'art. 11, comma 2 della l. 86 del 2024;
- 2) illegittimità costituzionale parziale:
 - dell'art. 1, comma 2, della l. 86 del 2024 nella parte in cui prevede «[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «[l]'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»;
 - dell'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà;
 - dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, della l. 86 del 2024, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»;
 - dell'art. 3, comma 3, della l. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»;
 - dell'art. 4, comma 1, primo periodo, della l. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»;
 - dell'art. 9, comma 4, della l. 86 del 2024, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni;
- 3) illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale):
 - dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della l. 86 del 2024;

- dell'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) – illegittimità sopravvenuta, a partire dall'entrata in vigore della l. 86 del 2024.
- 4) inammissibilità e non fondatezza di tutte le altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato la legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni. I quattro giudizi sono stati riuniti dalla Corte per essere definiti con un'unica decisione, avendo in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati. Inoltre, la Corte ha dichiarato ammissibili anche gli interventi *ad opponendum* delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, trattandosi della questione di legittimità costituzionale di una legge che, definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione, riguarda l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale.

Le numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate nei ricorsi sono state raggruppate dai giudici nelle seguenti aree tematiche:

- a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.;
- b) questioni in materia di fonti del diritto;
- c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP);
- d) questioni in tema di leale collaborazione;
- e) questioni in materia finanziaria.

A) Questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

La Corte ritiene che l'esame di tutte le questioni sollevate debba essere preceduto dall'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che disciplina l'attribuzione alle regioni ordinarie di forme e condizioni particolari di autonomia. Tale articolo, che supera l'uniformità nella distribuzione delle competenze al fine di valorizzare i punti di forza del regionalismo italiano, deve essere interpretato nel contesto della forma di Stato italiana, con cui deve necessariamente essere armonizzato. Tale disposizione riconosce, infatti, insieme al ruolo fondamentale delle regioni e alla possibilità che esse ottengano forme particolari di autonomia, i principi dell'unità della Repubblica, della solidarietà tra le regioni, dell'uguaglianza e della garanzia dei diritti dei cittadini, nonché dell'equilibrio di bilancio. I giudici richiamano, pertanto, le disposizioni costituzionali che riconoscono da un lato il ruolo fondamentale del regionalismo e al contempo però anche l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Infatti, una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo, caratterizzato dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali. Al contempo, ai sensi dell'art. 5, la Repubblica è "una e indivisibile"; riconosce e promuove le autonomie locali, adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Nel disegno costituzionale già sono riconosciute ad alcune regioni forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale ai sensi dell'art. 116, primo comma, Cost.; il terzo comma della stessa disposizione sviluppa questa logica di differenziazione prevedendo che le regioni ordinarie, seguendo una particolare procedura che termina con una legge rinforzata, possono ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

L'unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, cui appartiene la sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce pienamente il pluralismo politico (artt. 48 e 49 Cost.), sociale (artt. 2, 17, 18, 39, 118, quarto comma, Cost.), culturale (artt. 9, primo comma, 21, 33, primo comma, Cost.), religioso (artt. 8 e 19 Cost.), scolastico (art. 33, terzo comma, Cost.), della sfera economica (art. 41 Cost.). Tale pluralismo non si contrappone né esclude la nozione unitaria di popolo. La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza di pluralismo e di unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. A tutto ciò si riferisce la Costituzione quando richiama il concetto di "Nazione" (artt. 9, 67 e 98 Cost.). Premesso ciò, per la Corte, il popolo e la nazione sono unità non frammentabili nel senso che esiste una sola nazione e un solo popolo italiano, escludendo quindi l'esistenza di "popoli regionali" titolari di una porzione di sovranità. L'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale che sul piano istituzionale spetta esclusivamente al Parlamento, e in nessun caso può essere riferite ai consigli regionali; solo al Parlamento, di conseguenza, è affidata la cura delle esigenze unitarie. Tuttavia, una società pluralistica come quella italiana non può fondarsi su una unica sede istituzionale, poiché richiede politiche pubbliche anche differenziate per poter dare risposte adeguate alle diverse esigenze territoriali. Il regionalismo, quindi, è insopprimibile ma spetta solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie è espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Di conseguenza, la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), e nel contempo, gli affida compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), la competenza statale nelle cosiddette "materie trasversali" e la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.). Il sistema regionale produce competizione tra le regioni che nell'ambito delle attribuzioni costituzionali possono seguire politiche pubbliche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Tale competizione può anche servire ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche ma non potrà spingersi fino a intaccare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra le regioni medesime, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale, che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato e il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia. A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., che deve essere non un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali. La Costituzione garantisce sia l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sia l'autonomia politica regionale, sia la possibilità della differenziazione tra le stesse regioni. I giudici ritengono, pertanto, che la distribuzione delle funzioni legislative ed amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., debba necessariamente avvenire in funzione del bene comune della società e della tutela dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione. Tale risultato è conseguibile a condizione che la ripartizione dei compiti tra Stato e regioni avvenga sulla base del principio di sussidiarietà che può assicurare il collegamento tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra. Tale principio, di derivazione europea, regola la ripartizione delle competenze legislative tra l'Unione europea e gli stati membri ed è presente negli ordinamenti costituzionali di taluni stati membri, come quello italiano, dove il principio di sussidiarietà verticale è previsto dall'art. 118, primo comma, Cost. Come noto, il principio di sussidiarietà esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni perché richiede che per ogni

specifica funzione da allocare sia scelto il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione stessa, al contesto locale e a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La conseguenza di tali valutazioni fa sì che - ai fini dell'attribuzione della funzione specifica - la preferenza vada al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali; tuttavia, se opportuno, si può salire di livello fino a quello più alto di governo. Con un colorito paragone, i giudici affermano che la sussidiarietà funziona *“come un ascensore perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso, ora verso l'alto. Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie. La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini. L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni, Il tenore letterale della disposizione conferma tale conclusione. Essa, infatti, fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto.”* (considerato in diritto 4.1). In questo quadro di riferimento delineato dalla Corte, il giudizio di adeguatezza della attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale deve svolgersi avendo riguardo a tre criteri: 1) l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse; 2) l'equità che la loro distribuzione deve assicurare; 3) la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. In altre parole, l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, a dare risposte adeguate alle attese e ai bisogni dei cittadini e ad assicurare una maggiore responsabilità politica.

Per la valutazione dell'adeguatezza nella allocazione delle funzioni con riferimento al primo dei tre criteri sopra enunciati, basta richiamarsi al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione *ex art. 97, secondo comma, Cost.* Così vi sono funzioni pubbliche che per i loro caratteri possono essere svolte efficacemente ed efficientemente solamente al livello territoriale di governo più alto, statale o addirittura europeo. Si pensi alle ipotesi in cui la centralizzazione determina evidenti economie di scala o in cui la funzione attiene agli interessi dell'intera comunità nazionale, la cui cura quindi non può essere frammentata territorialmente. Altre funzioni pubbliche, invece, troveranno più adeguata allocazione ad un livello territoriale di governo più basso che permette una maggiore conoscenza delle condizioni locali e delle relative esigenze, al punto da promuovere anche la sussidiarietà cosiddetta orizzontale, ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost., attraverso l'attribuzione direttamente ai cittadini e alle loro formazioni sociali di compiti di interesse generale che, in relazione alla loro natura, possono essere svolti in modo più adeguato coinvolgendo le articolazioni locali della società anziché riservandoli agli apparati pubblici. La distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo oltre che efficace, deve essere anche efficiente, con riferimento non solo alle modalità di svolgimento delle funzioni ma anche alle conseguenze che ne derivano sui bilanci. Si pensi che lo spostamento di una funzione verso il basso, soprattutto se la stessa funzione viene mantenuta a livello centrale con riguardo ad altre regioni, potrebbe comportare la duplicazione degli apparati burocratici e la perdita di economie di scala; viceversa, il trasferimento di altre funzioni dallo Stato alle regioni potrebbe comportare un risparmio di spesa legato alla adozione di modalità di esercizio più adeguate alla realtà locale.

Con riferimento al secondo criterio che deve sottendere alla valutazione dell'adeguatezza nella allocazione delle funzioni, la Corte ricorda che l'attribuzione alle regioni di funzioni pubbliche

che implicano prestazioni a favore dei cittadini con cui si garantisce l'esercizio dei loro diritti civili e sociali può comportare conseguenze diverse sul piano dell'equità e accentuare le diseguaglianze a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, delle differenze della capacità fiscale per abitante e delle entrate regionali, nonché per effetto delle diverse capacità amministrative; elementi, questi, che possono determinare una differenza del livello di tutela dei diritti legata alle diverse realtà regionali. Pertanto, tra autonomia regionale e uguaglianza nel godimento dei diritti deve essere trovato un ragionevole equilibrio attraverso, appunto, un'adeguata allocazione delle funzioni e la previsione di idonei meccanismi correttivi delle disparità e delle diseguaglianze. In altre parole, l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra uguaglianza e differenze.

Quanto al terzo criterio, per la Corte l'attribuzione di funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata può incidere sulla responsabilità politica perché la vicinanza favorisce il controllo e la partecipazione democratica; viceversa, possono esistere funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, di modo che la valutazione della responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate e restino in capo alla medesima autorità pubblica, impedendo il trasferimento di alcune di esse verso livelli territoriali più bassi. Infine, l'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione del principio di sussidiarietà, richiede sempre che essa si realizzi in modo tale da assicurare il pieno rispetto degli obblighi internazionali e di quelli nei confronti dell'Unione europea, che vincolano Stato e regioni (art. 117, primo comma, Cost.).

Nel Titolo V, della parte II della Costituzione, è delineato l'assetto ritenuto ottimale nella ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato, regioni ed enti locali. Tuttavia, tale assetto non è immodificabile. Infatti, poiché si tratta di attribuire la funzione al livello territoriale di governo dove può essere esercitata nella maniera più adeguata, in presenza di nuove circostanze il giudizio di adeguatezza può cambiare, portando a giustificare una nuova allocazione della funzione in gioco. Tale flessibilità, insita nel principio di sussidiarietà, è riconosciuta dalla Costituzione quando prevede, in via straordinaria, l'esercizio del potere sostitutivo statale (art. 120, secondo comma, Cost.) ed è stata elaborata dalla giurisprudenza costituzionale con l'individuazione dell'istituto della "chiamata in sussidiarietà" che permette di attrarre verso l'alto insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, nel rispetto del principio di leale collaborazione. In entrambi i casi, la premessa dello spostamento della funzione, rispetto al suo livello iniziale ricavabile dal testo costituzionale, è conseguenza di un motivato giudizio di miglior adeguatezza in relazione alla specificità della situazione. Così anche lo spostamento verso il basso della funzione, rispetto all'originario livello statale, è dalla stessa Corte ritenuto costituzionalmente legittimo se adottato dalla Regione in presenza di una valutazione di maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali propri della situazione considerata. Difatti, come hanno avuto modo di precisare nella sentenza n. 16 del 2024, per i giudici *"non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato le disposizioni regionali impugnate che, nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca, producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale"*. L'art. 116, terzo comma, Cost., è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà. Esso consente a ciascuna regione di chiedere una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni. Tale deroga va giustificata e motivata con riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità politica- della soluzione prescelta. L'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita alla luce del principio di sussidiarietà e in ogni caso, anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione richiedente, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e la determinazione dei livelli essenziali delle

prestazioni (LEP), così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Inoltre, il limite invalicabile di tali spostamenti di funzioni è rappresentato dall'art. 116, terzo comma, Cost., che alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte, è posto a garanzia dell'unità ed indivisibilità della nostra forma di Stato. Pertanto, la Corte si riserva il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni alla stregua dei principi enunciati, ricordando che il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle regioni terze, dal momento che i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo *status* costituzionale delle regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione – viola di per sé la posizione di eguaglianza delle regioni davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.

In conclusione, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria documentata ed effettuata alla luce del principio di sussidiarietà.

La Corte passa dunque ad analizzare le ipotesi puntuali per le quali potrebbe essere attivata la procedura per la differenziazione, e rileva che vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà, in quanto sussistono motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Tra le funzioni in questione vi sono quelle che riguardano la materia concorrente “commercio con l'estero”. L'art. 3, paragrafo 1, lettera *e*) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riserva alla competenza esclusiva dell'Unione europea la “politica commerciale comune”, che è poi regolata dall'art. 207 TFUE. In attuazione di tale politica commerciale comune, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali; pertanto, con riguardo al commercio con Paesi terzi, gli spazi lasciati agli Stati membri sono residuali. Per quanto riguarda, invece, il commercio con gli altri Stati membri dell'Unione, le relative regole sono quelle del mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), in cui predominante è la normativa europea, con la conseguenza di rendere esigui gli ambiti di intervento legislativo degli Stati membri e delle loro istituzioni territoriali. Anche nella materia “tutela dell'ambiente” (art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.) predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali dalle quali derivano obblighi per lo stato membro che non tollerano adempimenti frammentari sul territorio nazionale. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa; competenza che, in questo ambito, l'Unione ha esercitato in modo ampio. Numerosi ostacoli sussistono anche al trasferimento di funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Si tratta, infatti, di una materia che il diritto europeo disciplina dettagliatamente in funzione della realizzazione del mercato interno dell'energia, della tutela del consumatore e della sicurezza energetica. Il sistema elettrico deve assicurare l'interoperabilità delle reti a livello europeo e gli scambi transfrontalieri, col duplice obiettivo di realizzare il mercato europeo dell'energia e di assicurare, in ciascuno Stato membro, la sicurezza energetica, soprattutto in caso di “sbilanciamento” del sistema nazionale. Pertanto, esiste un principio di solidarietà tra gli Stati membri in campo energetico cui devono uniformarsi le regole nazionali e la conformazione delle reti, senza ostacoli su base territoriale. Difficoltà e ostacoli sono dalla Corte configurati anche per le funzioni concernenti le materie concorrenti “porti e aeroporti civili” e “grandi reti di trasporto e di navigazione”. Le reti di trasporto e le infrastrutture quali i porti e gli aeroporti per la Corte sono, in primo luogo, parti di un sistema euronazionale che richiede una disciplina eurounionale delle reti e dei trasporti, dei piani europei di sviluppo di alcuni grandi direttrici di trasporto (sia ferroviario che su strada), dei progetti di investimento cofinanziati dall'Unione. Ma sono parte anche dell'economia e del mercato nazionale,

che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale. Per i giudici sussistono ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia concorrente “professioni”. Infatti, secondo il diritto dell’Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un’attività economica, con la conseguenza che anche le attività professionali, trattandosi di attività economica, sono sottoposte da un lato alle regole della concorrenza e, dall’altro, rientrano nell’ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale. Anche il trasferimento delle ulteriori funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia concorrente “ordinamento della comunicazione” incontra ostacoli di ordine giuridico e tecnico, che rendono eccezionali e residuali le funzioni che possono essere devolute. In tale materia confluiscono il diritto delle comunicazioni elettroniche e il diritto di internet, entrambi disciplinati ampiamente dall’Unione europea allo scopo di realizzare un mercato unico digitale che sia inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali. In tale ambito, gli atti legislativi europei sono di massima armonizzazione, lasciando poco spazio agli Stati membri e precludendo, in linea di massima, regolamentazioni territorialmente frammentate che potrebbero fungere da ostacolo alla creazione e poi al funzionamento di tale mercato unico. Gran parte delle funzioni riguardanti la materia hanno finalità pro-concorrenziali e di tutela del consumatore e, perciò, afferiscono alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza”, potendo difficilmente essere separate da altre funzioni limitate esclusivamente alla comunicazione. Si pone inoltre l’esigenza di garanzia del diritto fondamentale alla tutela dei dati personale che circolano sulla infrastruttura di rete, nei sistemi di comunicazione e su internet da contemperare con l’interesse pubblico alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e con quello all’accertamento e alla repressione dei reati. Queste esigenze sono ampiamente regolate dal diritto eurounitario, che lascia spazi assai esigui all’intervento regolatorio degli Stati membri e mal si concilia con differenziazioni regionali. Con riferimento alle “norme generali sull’istruzione”, infine, la Corte ricorda di avere da tempo individuato l’elemento caratterizzante di tale materia nella “*valenza necessariamente generale ed unitaria ... dei contenuti che le sono propri; tali norme generali, stabilite dal legislatore statale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione, essendo funzionali ad assicurare la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all’art. 33, primo comma, Cost.*» (sentenza n. 200 del 2009). Conclude la Corte che non sarebbe quindi giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, rilevata la stretta connessione di questi aspetti con il mantenimento dell’identità nazionale.

Fornita la corretta interpretazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., altra questione preliminare è quella relativa all’applicabilità della norma alle regioni ad autonomia speciale, come espressamente prevista dall’art. 11, comma 2, della legge 86/2024, che così dispone: “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”. Per la Corte, la questione di legittimità dell’art. 11, comma 2, della legge 86/2024, impugnato dalla Regione Sardegna, è fondata per le ragioni che seguono. L’art. 116, terzo comma, Cost., è chiaramente riferito alle sole regioni ordinarie, nel momento in cui consente l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad altre regioni, vale a dire alle regioni diverse da quelle indicate nei commi precedenti dello stesso art. 116 Cost. Tuttavia, il fatto che la disposizione costituzionale *de qua* riguardi le sole regioni ordinarie, non esclude di per sé che possa essere estesa alle regioni speciali in forza della clausola di maggior favore – prevista dall’art. 10 della l. cost. 3/2001- così come succede per le altre disposizioni del riformato Titolo V che si riferiscono espressamente alle sole regioni ordinarie ma possono estendersi a quelle speciali se garantiscono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali. Tuttavia, per la Corte, le forme di autonomia più ampie di cui alla clausola di maggior favore sono solo quelle direttamente attribuite dalla l. cost. 3/2001 alla generalità delle regioni ordinarie che

vengono estese automaticamente alle regioni speciali in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti. (così dispone espressamente l'art. 10 della l. cost. 3/2001). Forme di autonomia più ampie non possono, dunque, essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione. La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. 3/2001 ha natura transitoria (*Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti* si legge infatti nell'art. 10); l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia per le regioni speciali deve avvenire in sede di revisione statutaria e, entro certi limiti, e delle norme di attuazione degli statuti speciali. L'art. 116, terzo comma, Cost., dunque, non è applicabile alle regioni speciali le quali, per ottenere maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai rispettivi statuti e quindi è illegittima la previsione di cui all'art. 11, comma 2, della legge 86/2024. Da tale illegittimità consegue la non fondatezza di tutte le censure proposte dalla Regione autonoma Sardegna come potenziale richiedente l'autonomia differenziata, in quanto essa è priva di una prerogativa costituzionale da far valere, a differenza delle regioni ordinarie che possono attivare la procedura per la differenziazione.

La Corte passa poi ad esaminare la censura di costituzionalità dell'intera legge 86/2024 sollevata dalla Regione Puglia, secondo la quale la legge sarebbe *in toto* illegittima per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., perché lo Stato non sarebbe legittimato ad approvare una legge quadro attuativa di questa norma costituzionale. Per la Corte la questione non è fondata poiché il fatto che una norma costituzionale non rinvii a una legge non impedisce al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere. I giudici ricordano, per esempio che la legge n. 131 del 2003 (cosiddetta La Loggia) attua diverse norme del Titolo V che non richiedono espressamente norme attuative. Legittima, pertanto, è la scelta dello Stato di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e a garantire un coordinato processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Respinta la censura di legittimità dell'intera legge 86/2024, si passa all'esame delle questioni sollevate dalle regioni ricorrenti con riferimento alle singole disposizioni della legge *de qua* che consentirebbero trasferimenti indiscriminati che potrebbero riguardare tutte le funzioni di tutte le materie previste dall'art. 116, terzo comma, Cost., senza richiedere nessun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e nessuna motivazione. Sono in primo luogo censurati gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge impugnata, poiché distinguendo più volte "materie o ambiti di materie", alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, e tale trasferimento potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie, dato il contenuto dell'art. 2, comma 1 (in base al quale "il negoziato [...], con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia"), dal quale risulta che nelle materie "no-LEP" (ovvero materie per le quali non è richiesta l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) il negoziato possa riguardare più materie contemporaneamente, e dell'art. 2, comma 2, secondo il quale "gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni". Gli articoli, inoltre, non prevedono che le richieste di intese siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente la differenziazione. La Corte accoglie i rilievi sollevati poiché, come ampiamente illustrato, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che la devoluzione riguardi non materie o ambiti di materie **ma specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia giustificata, in relazione alla singola regione, alla luce del più volte richiamato principio costituzionale di sussidiarietà** che regola la distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni. L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica. Pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui alludono a un trasferimento di materie o ambiti di materie e anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le

richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente. In particolare, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l]attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» anziché «[l]attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»; dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»; dell'art. 2, comma 1, primo periodo nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

B) Questioni in materia di fonti del diritto

Esaminate le questioni sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., la Corte affronta il secondo gruppo di questioni concernente il tema delle fonti del diritto.

Tutte le regioni hanno impugnato l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che prevede una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025). Per le ricorrenti, si tratterebbe di una delega "in bianco" in quanto le norme richiamate sarebbero insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato.

La Corte ricorda che la determinazione dei principi e criteri direttivi può avvenire per *relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, ma questi devono essere sufficientemente specifici. Invece, le norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1, cioè i commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 non presentano tale specificità. Il comma 791 fornisce una definizione di LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi ovvero: 1) realizzare il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni; 2) assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali; 3) favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza. I commi successivi recano la procedura di determinazione dei LEP che si conclude con l'adozione di uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793). Le finalità indicate nel comma 791 sono per i giudici alquanto generiche e inadeguate a guidare il potere legislativo delegato, e quindi non possono fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. I LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale. L'art. 3, comma 1, è quindi illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost. poiché prevede contemporaneamente criteri direttivi – *per relationem* – con riferimento a numerose e variegate materie, ognuna delle quali ha le sue peculiarità e richiede, pertanto, distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, con la conseguenza che una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente generica. Il conferimento della delega legislativa per la determinazione dei LEP priva di idonei criteri direttivi lascia la decisione sostanziale nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del

Parlamento. Tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, determina l'inapplicabilità, in quanto ad esso strettamente connessi, dell'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio) di cui, pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, *ex art. 27 della legge n. 87 del 1953*.

Tutte e quattro le ricorrenti impugnano l'art. 3, comma 7, che affida l'aggiornamento dei LEP ad un d.P.C.m., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. Per la Corte la norma è illegittima per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1, che conferisce una delega legislativa per la determinazione dei LEP, mentre l'art. 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere successivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m. Tale meccanismo risulta contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti. Esso si distingue da quello della delegificazione per un profilo essenziale: invero, mentre l'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, la norma in esame prevede la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il d.P.C.m.). L'art. 3, comma 7, prevedendo che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, viola l'art. 3 Cost. e tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché l'art. 3, comma 7, delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali. Illegittimo per analoghe considerazioni è anche l'art. 3, comma 9, che, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi, tiene ferma la procedura della determinazione dei LEP con d.P.C.m. prevista dai già citati commi da 791 a 801 bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022. L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, determina l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022. Determina, altresì, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, *ex art. 27 della legge n. 87 del 1953*, anche dell'art. 3, comma 10 (strettamente connesso al comma 9), che fa salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022 e dell'art. 3, comma 8, in relazione all'inciso "secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197": infatti, una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative (ovvero dai commi 793 e 796).

C) Questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Si passa ad esaminare le questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

L'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili. I giudici sottolineano che una volta che siano determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali che coerentemente devono poter disporre delle necessarie risorse attraverso i meccanismi previsti dall'art. 119, e quindi anche attraverso il fondo perequativo. I LEP rappresentano, dunque, il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili. Gli artt. 1, comma 2, e 4, comma

1, della legge in esame subordinano il conferimento delle forme particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., alla determinazione dei relativi LEP e dei costi standard. Sulla base dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, lo stesso deve previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che la Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti. La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, per assicurare condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale.

Le ricorrenti hanno impugnato le norme che impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, così introducendo, a loro avviso, la distinzione tra “materie-LEP” e materie “no-LEP” (artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024). Le censure sono respinte dalla Corte che interpreta in modo costituzionalmente orientato le previsioni impugnate, partendo dall'art. 3, comma 3, che stabilisce che la determinazione dei LEP non avvenga in tutte le materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. ma solo in quelle ivi elencate. Risultano escluse le seguenti materie: “previdenza complementare e integrativa”, “professioni”, “organizzazione della giustizia di pace”, “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni”, “commercio con l'estero”, “protezione civile”, “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”. Questa norma individuerebbe, per le ricorrenti, le materie “no-LEP”, perché consentirebbe di attribuire forme particolari di autonomia in tali materie, a prescindere dalla previa determinazione dei LEP. Ma i giudici ricordano che alla luce dei principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale, il trasferimento di una funzione attinente ad un diritto civile e sociale può essere effettuato solo dopo la determinazione del relativo LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Pertanto, l'art. 3, comma 3 (e le altre disposizioni impugnate sopra citate) va interpretato in modo conforme a Costituzione nel senso che, se il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Interpretate in modo costituzionalmente orientato, le disposizioni impugnate sono esenti da censura poiché **non rendono possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene a un diritto civile o sociale.**

D) Questioni in tema di leale collaborazione

Il quarto gruppo di questioni riguarda il tema della leale collaborazione.

Le ricorrenti prospettano la violazione del principio di leale collaborazione lamentando la mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza unificata (o della Conferenza Stato-regioni), e in taluni casi della regione interessata o di altre regioni, a partire dalla stessa approvazione della legge n. 86 del 2024 e poi nel corso del procedimento di differenziazione. Per la Corte le questioni sono infondate, in primo luogo perché, per giurisprudenza costante, il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali. Inoltre, perché la necessità di un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non può ricondursi neppure al principio di leale collaborazione. L'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale, in cui le istanze sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza. Esso si limita a richiedere, inoltre, il parere degli enti locali della regione interessata. La disposizione costituzionale esclude la necessità di imporre ulteriori aggravamenti procedurali per l'approvazione della legge rinforzata. Ciò nonostante, il legislatore ha scelto di prevedere comunque una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-regioni

è informata fin dal principio della iniziativa di differenziazione (art. 2, comma 1) e la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 4).

Tali considerazioni implicano la non fondatezza delle censure proposte.

E) Questioni in materia finanziaria.

L'ultimo gruppo di questioni che affronta la Corte comprende quelle concernenti i profili finanziari del regionalismo differenziato.

La legge impugnata si occupa, da un lato, del finanziamento dei LEP (la cui determinazione, in relazione al diritto oggetto della funzione da trasferire, è – come visto – presupposto del trasferimento), dall'altro del finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione. Per il primo aspetto, la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia. Infatti, l'art. 4, comma 1, prevede che se dalla determinazione dei LEP derivano 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. Il legislatore statale dovrà reperire, se del caso, le necessarie maggiori risorse in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, basandosi sui costi e fabbisogni standard. Invece, il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione in esame segue una logica diversa, poiché si tratta di finanziare non uno standard uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione. Per tale trasferimento, tuttavia, la legge prevede l'invarianza finanziaria, laddove stabilisce che "Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (art. 9, comma 1). Tale trasferimento delle funzioni "a costo zero" per la Corte è coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. Invero, se l'autonomia differenziata, come ripetutamente ricordato, deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà, ne consegue che il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, e che l'individuazione delle risorse destinate alle funzioni trasferite avvenga con un criterio basato sulla "gestione efficiente". Il che significa che tale individuazione non dovrà basarsi sulla spesa storica, ma dovrà considerare il costo delle funzioni depurato dalle inefficienze, prendendo quindi a riferimento costi e fabbisogni standard. Nel caso in cui il costo delle funzioni devolute sia inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente, si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico. È infatti verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo. Inoltre, lo Stato manterrà le funzioni che attengono a esigenze unitarie e che, come detto, non possono essere oggetto di trasferimento.

Ciò premesso, i giudici esaminando le questioni promosse dalle ricorrenti in relazione ai profili finanziari, dichiarano l'illegittimità dell'art. 8, comma 2, che prevede una sorta di "paracadute finanziario" per le regioni che in sede di ricognizione annuale, rivelano inefficienze nella gestione delle risorse trasferite. La norma censurata prevede la possibilità di modificare con decreto ministeriale le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, nel caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati. In base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti che, dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite, non sono in grado di assicurare con quelle risorse l'efficiente adempimento delle stesse funzioni. La norma viola, dunque, il principio di responsabilità del decisore politico perché prevede che si provveda annualmente all'allineamento delle aliquote di compartecipazione mentre invece per la Corte appare congruo che se una regione chiede ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia rispetto alle altre regioni ordinarie, diventi responsabile, anche sotto il profilo finanziario, delle risorse che l'intesa e la legge rinforzata individuano come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite. Non sono ovviamente escluse, in via straordinaria, forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non da decreti ministeriale la cui adozione non avviene nel corso di un trasparente processo che coinvolge anche il Parlamento.

E' dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 4, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni destinatarie della devoluzione agli obiettivi di finanza pubblica. Tale facoltatività, anziché doverosità, implica la evenienza di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia: regime che non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite. Di qui la violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, la norma impugnata, oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.