dirittifondamentali.it

*Dirittifondamentali.it - Fascicolo 3/2024*
*Data di pubblicazione – 8 novembre 2024*

# Diritti civili e sociali garantiti dai LEP[1]
## (tra regioni particolari o privilegiate, speciali o come stati membri)

di
Aldo Loiodice*

**SOMMARIO**: Premessa: tipologia delle censure di incostituzionalità. - 1. Ricorso della Regione Puglia (rinvio per sintesi alla Parte III). - 2. Ricorso della Regione Toscana. - 3. Ricorso della Regione Campania (Parte II). - 4. Ricorso della Regione Sardegna (rinvio). – 5. Profili conclusivi sintetici e graduazione della priorità delle censure.

### Premessa: tipologia delle censure di incostituzionalità

**a)** Dopo l'entrata in vigore della L. 20.06.2024) di attuazione iniziale dell'art. 136, c. 3 Cost., come innovato dalla L. Cost. n. 3 del 2021 intitolata" disposizioni *per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*" si è risvegliata un'attenzione culturale, economica e scientifico-accademica, con una collaterale reazione politica tramite richiesta di referendum.

**b)** Tre regioni ordinarie (Puglia, Toscana, Campania) ed una speciale (Sardegna), hanno proposto ricorso in via principale alla Corte Costituzionale per chiedere l'annullamento di tale legge, come si preciserà di seguito.

Il ricorso in via incidentale alla Corte Costituzionale, com'è noto, può essere proposto dalle Regioni per violazioni delle competenze costituzionali attribuite ad ognuna di esse; in questo caso, il profilo di esame sottoposto alla Corte, riguarda

*Professore emerito di Diritto costituzionale.

[1] Il presente lavoro è ripreso in parte dallo scritto più ampio dal titolo "*Tipi di regioni all'orizzonte: differenziate, particolari o sovrane*" redatto per gli Studi in onore di Salvatore Prisco. La letteratura e giurisprudenza, qui, viene omessa anche perché in gran parte è reperibile nei ricorsi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale; per il resto si fa rinvio all'articolo più ampio suddetto.



*Contributo non sottoposto a referaggio in ragione della chiara fama dell'Autore*

l'invasione delle competenze e cioè la delimitazione della materia attribuita e i suoi confini. Vi è, tuttavia, un altro criterio, in base alla giurisprudenza (C.Cost. nn. 9, 6 e 229/2023) che apre anche la possibilità di censurare le leggi statali che siano in violazione di parametri non competenziali, i quali, tuttavia, nella loro disciplina, lasciano intravedere una lesione delle competenze delle regioni o, meglio, una "*ridondanza*" nella sfera di prerogative dell'autonomia della Regione.

Tenendo presenti queste due modalità di censura delle leggi statali attraverso il ricorso della Regione, si può comprendere l'articolazione dell'attuale pendenza di giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale su iniziativa delle suddette Regioni.

Tenendo conto di questi due ambiti di censurabilità delle leggi statali (invasione e lesione-ridondanza), sono meglio intellegibili, i ricorsi che risultano pendenti dinanzi alla Corte Costituzionale.

**c)** Si tratta di quattro ricorsi, in via principale, presentati dalle regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania. Quello della Regione Puglia è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale nr 37 dell'11 settembre 2024 prima serie speciale, Corte Costituzionale, da pagina 1 a 43; il secondo della Regione Toscana, è pubblicato sul medesimo numero della Gazzetta Ufficiale da pagina 44 a 68. Il terzo della Regione Sardegna è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale nr 38 del 18 settembre 2024 prima serie speciale, da pagina 1 a pagina 39.

Quello della Regione Campania è stato pubblicato in quest'ultima edizione della Gazzetta Ufficiale da pagina 41 a pagina 71.

Tutti e quattro i ricorsi utilizzano ampiamente la sfera di censurabilità delle leggi statali e delineano, in diversi modi, anche una possibilità di censura dell'art. 116 comma tre, qualora fosse ritenuto in contrasto con i principi fondanti della Costituzione, se interpretato in maniera conforme alla legge-quadro impugnata; la Corte dovrebbe disporre un'auto rimessione della questione (Vedi ricorso Regione Puglia e Regione Toscana).

Le Regioni invocano, non solo la violazione delle competenze proprie ma soprattutto la ridondanza lesiva nel proprio ambito regionale, seguendo così l'ampiezza consentita dalla menzionata giurisprudenza costituzionale sul punto.

**d)** La connotazione meramente politica delle iniziative regionali non è sufficiente a chiarire quale sia la loro importanza strategica e di tutela della Costituzione e dell'unità italiana; occorre almeno conoscere le gravi questioni che sorgono dall'approvazione ed esecuzione della legge impugnata.

I problemi derivanti da tale legge non sono solo politici né partitici; questo profilo, infatti, sarebbe ingeneroso e limitativo.

La questione di fondo attiene, invece, alla dimensione strettamente costituzionale dell'unità nazionale, dell'uguaglianza e dignità delle regioni, del superamento delle sperequazioni territoriali esistenti, del rispetto dei ruoli e delle competenze dello stato e delle regioni così delineate e dello stravolgimento del disegno costituzionale regionale non consentito attraverso un distorto uso dell'art. 116, c. 3 Cost., secondo le regioni ricorrenti.

Le censure proposte mirano alla tutela di questi aspetti unitamente a quella dei principi e valori costituzionali messi in crisi da uno stravolgimento che sarebbe irrazionalmente delineato e costruito.

Emergono la lesione del principio di separazione dei poteri e del loro bilanciamento, lo svuotamento della centralità del Parlamento, l'inosservanza della riserva di legge e della riserva di organo, l'omesso utilizzo della legge rinforzata, l'omissione o svilimento dell'iniziativa legislativa regionale e del parere degli enti locali, il mancato accertamento e comprova delle condizioni socioeconomiche che giustificano la particolarità e la devoluzione.

La gradualità procedimentale della normativa di legge determinerebbe la dissoluzione inavvertita dei livelli essenziali di prestazione per i diritti civili e sociali (LEP).

Gli effetti distorsivi sul bilancio statale (e sulla copertura di bilancio), sono ignorati attraverso la clausola di presunta invarianza finanziaria; l'esonero delle regioni particolari dall'obbligo di contribuire alle spese per gli obiettivi di finanza pubblica; infine, si coglie anche la violazione della normativa europea e del PNRR che potrebbe determinare una revoca dei finanziamenti assegnati anche alle altre

dirittifondamentali.it

regioni per inosservanza, da parte dello Stato, degli obblighi di coesione derivanti dalle deliberazioni europee.

**e)** I quattro ricorsi sono ponderosi e ben motivati, redatti da Massimo Luciani (con l'ausilio di Rossana Lanza) per la Regione Puglia, Andrea Pertici per la Regione Toscana, Francesco Marone (con la collaborazione di Almerina Bove) per la Regione Campania, per la Regione Sardegna da un collegio difensivo composto da Omar Chessa, Andrea Deffenu, Antonio Saitta, Mattia Pani, Giovanni Parisi.

La chiara esposizione dei motivi di ricorso e la ragionevole e documentata esposizione degli argomenti a supporto possono essere più adeguatamente percepiti, se si viene in ausilio di coloro che intendano approfondire il tema, con una prospettazione di sintesi articolata in modo da rendere agevole il reperimento di ogni punto controverso e delle sue motivazioni..

Il presente scritto (nelle sue quattro parti) espone, quindi, la sintesi dei ricorsi con la rubrica posta prima di ogni motivo, nonché con le disposizioni impugnate e le norme violate per ogni motivo, il che rende più agevole la consultazione anche attraverso l'indicazione delle pagine della Gazzetta Ufficiale su cui sono stati pubblicati i ricorsi e, quindi, consentono facile controllo della notizia sintetica che si offre a chi sia interessato.

## Capitolo I

## Il ricorso della Regione Puglia (G.U. n. 37/2024 – 1^ Serie speciale, pagg. 1-43).

**Sommario:**

A. *Legge quadro vincolante. Generica autonomia differenziata invece che autonomia particolare.*
B. *Invasione delle competenze regionali. Ridondanza nella sfera regionale della ricorrente;*
1. *Legge quadro. Effetti su leggi successive. Omesso utilizzo della legge rinforzata*

2. *Numero illimitato di competenze attribuibili. Arbitrio irragionevole e sproporzionato. Scomparsa dello Stato nella legislazione concorrente. Inesistente garanzia giuridica della coesione nazionale*
3. *Irragionevole selezione materie LEP – condizionate. Procedimento LEP tra atto legislativo delegato ed atto amministrativo. Enti locali;*
4. *Carenza di principi e criteri direttivi nella delega. Rinvio inefficace. principio di legalità violato;*
5. *Compartecipazione al gettito erariale. Difetto di copertura di bilancio. Escluso regionalismo responsabile. Scarto dei tributi propri;*
6. *l'effettività dei LEP incerta e finanziamento condizionato;*
7. *Concorso alle spese per gli obiettivi di finanza pubblica. Vantaggio rispetto alle regioni speciali;*
8. *Ruolo marginale della Conferenza unificata. Esclusione della funzione di co-decisione paritaria. – Senza partecipazione delle regioni. Intese bilaterali tra le regioni;*
9. *Notevoli attribuzioni del Presidente del Consiglio. Quadro finanziario disancorato da certezza. Carenza di standard minimi di intellegibilità del testo normativo;*
10. *Obblighi euro unitari o internazionali e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. Cessazione di efficacia norme statali. Disallineamento;*
11. *Accordi preliminari con il Governo del 2018. Condizioni migliori rispetto ad altre regioni;*
12. *Iniziativa legislativa. Riserva alla regione ignorata.*

**Rubriche:**

A. ***(pp. 5-6) Presupposti legge impugnata – legge quadro vincolante – difetto di istruttoria e di analisi socioeconomiche – carenza di criterio per i limiti del conferimento – senza paradigmi normativi per Presidente del Consiglio – generica autonomia differenziata invece che autonomia particolare;***

***B. (pp. 6-7) censurabilità leggi – invasione delle competenze regionali – ridondanza nella sfera regionale della ricorrente – interesse a ricorrere contro la legge quadro;***

***1. (p. 7) intera legge viziata – inesistente previsione costituzionale di una legge quadro – effetti su leggi successive – omesso utilizzo della legge rinforzata – stabilità nell'art. 116, c. 3 – disciplina praeter e contra Constitutionem;***

***2. (pp. 7-12) numero illimitato di competenze attribuibili – principi generali ridefiniti dalla legge quadro – frazioni di competenze assorbite nella devoluzione di intere materie ed arbitrio politico – contesto e dati socioeconomici ignorati – rischio di arbitrio irragionevole e sproporzionato – scomparsa dello Stato nella legislazione concorrente – frammentazione contro uniforme regolazione e principi – totale resecazione competenze statali – Presidente del Consiglio ed inesistente garanzia giuridica della coesione nazionale da parte del Presidente;***

***3. (pp. 12-20) materie escluse dai LEP – LEP necessari pe tutte le materie – interferenze con le competenze regionali – soglia di spesa necessaria e imprescindibile – coesione e solidarietà ed aumento squilibrio territoriale – irragionevole selezione in materia LEP – condizionate – previdenza, professioni, giustizia di pace – procedimento LEP tra atto legislativo delegato ed atto amministrativo – leale collaborazione – ruolo conferenza Stato-regione – intesa e rilevanza degli enti locali;***

***4. (pp. 20-21) carenza di principi e criteri direttivi nella delega – delega in bianco – ridondanza ai danni della regione ricorrente – rinvio inefficace a norme prive di criteri e principi direttivi – principio di legalità violato dal potere discrezionale dell'esecutivo;***

***5. (pp. 21-30) risorse finanziarie, compartecipazione al gettito erariale, presunta invarianza finanziaria – nuovi oneri e difetto di copertura di bilancio – riduzione equilibrio finanziario altre regioni ed erosione fondo perequativo – escluso regionalismo responsabile – irragionevole discriminazione per le regioni con minore capacità fiscale – incapienza del***

***gettito regionale e difetto di copertura finanziaria – istruttoria insufficiente senza simulazione degli effetti della devoluzione – buon andamento, finanza sana e responsabile e ragionevolezza inesistenti con lo scarto dei tributi propri;***

6. ***(pp. 30-32) finanziamento dei LEP – nucleo invalicabile di garanzie minime per l'effettività dei LEP incerto e finanziamento condizionato – ridondanza;***
7. ***(pp. 23-33) sottrazione delle regioni particolari al concorso delle spese per gli obiettivi di finanza pubblica – inammissibile vantaggio rispetto alle regioni speciali partecipanti alla spesa;***
8. ***(pp. 33-38) mancato coinvolgimento o ruolo marginale della Conferenza unificata – enti locali delle Regioni e di quelle con termini ignorati – intesa né forte né debole con esclusione della funzione di co-decisione paritario – insufficienza dei pareri sostitutivi della piena partecipazione – passaggi di risorse umane ed incidenza sulle altre regioni – emendamenti parlamentari senza intesa e senza partecipazione delle regioni – durata, revoca, proroga senza iniziativa di altre regini – monitoraggio e rapporto esclusivo tra Governo e singole regioni – carenza di intese bilaterali tra le regioni;***
9. ***(pp. 38-40) notevoli attribuzioni del Presidente del Consiglio possono limitare l'oggetto del negoziato – nozioni di quadro finanziario ampio, impreciso e disancorato da certezza dei parametri – carenza di standard minimi di intellegibilità del testo normativo lascia l'individuazione dei vincoli all'arbitrio del potere amministrativo-giudiziario – solo atto di alta amministrazione e non politico – il Presidente del Consiglio può limitare arbitrariamente l'oggetto del negoziato con priorità inammissibili per genericità ed ampiezza della formula normativa;***
10. ***(pp. 40-41) norme statali attributive di obblighi euro unitari o internazionali e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato – cessazione di efficacia, incertezza se trattasi abrogazione, deroga o sospensione – irragionevolezza e indeterminatezza del dettato normativo - eccesso di poteri affidato all'interpretazione del giudice – pregiudizio per le***

***altre regioni – disallineamento sull'applicazione di leggi statali ed effetti sui diritti dei cittadini – incidenza irrazionale sulle leggi future;***

11. ***(pp. 41-42) accordi preliminari con il Governo del 2018 – applicabilità nuova disciplina – impossibilità di garantire l'invarianza finanziaria – irragionevolezza delle condizioni migliori rispetto ad altre regioni;***
12. ***(pp. 42-43) iniziativa legislativa delle regioni interessate degradata ad iniziativa di procedimento amministrativo – riserva alla regione ignorata – Governo invade uno specifico interesse regionale.***

**Capitolo II**

**Il ricorso della Regione Toscana (pubblicato su G.U. n. 37/2024, 1^ Serie speciale, pagg. 44-68).**

**Sommario:**

1. (pp. 47-52) *Legge ordinaria rinforzata. Specialità e limitazione territoriale. Powers shopping. Mutamento della forma di stato;*
2. (pp. 52-54*) L'intesa tra i due esecutivi. Centralità del Parlamento degradata a mera ratifica;*
3. (pp. 54-55) *Mancato coinvolgimento della Regione nella fase parlamentare;*
4. (pp. 55-56) *Iniziative del Governo;*
5. (pp. 56-57*) Determinazione LEP. Delega legislativa in bianco;*
6. (pp. 57-59) *Intesa con ruolo delle regioni degradato a mero parere. Aggiornamento dei LEP con atto amministrativo DPCM;*
7. (pp. 59-60) *Determinazione dei LEP. Aggiornamento con DPCM riserva di legge. Arbitraria selezione delle materie:*
8. (pp. 60-63) *LEP non garantiti dal ruolo del CLEP. Aggravamento delle disparità territoriali;*
9. (pp. 63-65) *Compartecipazione ai tributi erariali. Disparità tra le regioni più o meno abbienti. Monitoraggio e vantaggi strutturali delle regioni particolari;*

10. (pp. 65-66) *Fondo perequativo e LEP. Danno alle regioni con capacità fiscale ridotta;*
11. (pp. 66-67) *Iniziative regionali precedenti (preintesa). Corsia preferenziale. Amplissimo novero di materie;*
12. (pp. 67-68) *PNRR pilastro della coesione. Rischi di sospensione delle irrogazioni dei contributi europei.*

***Il quadro dell'impugnativa.***

La Regione Toscana chiede di dichiarare l'incostituzionalità dell'intera legge o comunque, in subordine, dell'art. 1, 2 c. e 4, 1 c., art. 1, 2c e 4,2 c., che prevedono i LEP e LEP-garanzia su tutto il territorio nazionale con un ritaglio delle materie, con una erronea incidenza sull'ambito delle materie. Per l'intera Legge i parametri costituzionali sono il 116 3c., 117 3c., nonché art. 5 e 38, e l'art. 5, con l'art. 120 della Costituzione. L'art. 2 commi 5 e 8, viola gli artt. 5, 70 e 72 Cost.; art. 2 comma 8 ed è contro art. 116 comma 3 e art. 5 e 120 Cost. l'art. 2 comma 1 e 6 è in contrasto con 116 terzo comma e 121 comma 2. L'art. 3 comma 1, viola art. 76 e 116 comma 3, 119 commi 1, 2 e 3 Cost. l'art. 3 commi 7, 6 e commi 2 e 7 è in contrasto con l'art. 5 e 120 e il principio di leale collaborazione; l'art. 3 comma 7 e 2 comma 2 sono viziati in relazione all'art. 117 comma 2 lettera m) ed in relazione al principio di legalità art. 23, 97, 113 Cost.; l'art. 5 comma 2, 9 comma 1 è in contrasto con l'art. 119 e l'art. 2, 3, 5, 81 Cost.; l'art. 10 contrasta con l'art. 16 comma 3, 119 comma 3; l'art. 11 è contro l'art. 3 per il principio di ragionevolezza, nonchè l'art. 116 comma 3. L'intera Legge o anche solo gli artt. 4, 5, comma 2, 8, 9 e 10, per contrasto con l'art. 117 comma 1 in relazione alla normativa Europea della ripresa e resilienza e per la coesione sociale e territoriale.

***Rubriche e sintesi dei motivi.***

1. ***(pp. 47-52) Legge ordinaria rinforzata – specialità e limitazione territoriale per la devoluzione di competenze – possibile attribuzione ad ogni regione di tutte le materie –powers shopping – differenziazione rimessa all'arbitrio del***

***Governo – mutamento della forma di stato – riserva allo stato per i principi fondamentali –iniziativa governativa.***

Il primo vizio, denunciato, riguarda l'intera legge o in subordine gli art. 2 commi 1 e 2, comma 1, 2 e 4, nonchè 4 con riguardo al 116 comma 3, tenendo conto dell'art. 117 comma 3 Cost. e degli artt. 5 e 138 Cost., nonché per l'intera Legge dell'art. 5 e 120 Cost. Richiamando la giurisprudenza costituzionale (173/2023) emerge come venga ignorata la limitazione territoriale, che deve essere connotata dalla specificità. Con l'estensione alle cinque regioni ad autonomia speciale, si pone in crisi lo stesso principio di unità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost. consentendo a *tutte* le Regioni di attrarre *tutte* le materie facendo perdere significato alla idea di regionalismo "differenziato" o "asimmetrico", che è *particolare* come prescrive la Costituzione.

Se l'interpretazione della legge impugnata consentisse di estendere l'autonomia particolare a tutte le materie, senza collegamento con la effettiva specificità, realizzerebbe una forma di Stato nuova, che lascerebbe a livello centrale poche competenze, con somiglianza e quasi identica natura rispetto agli ordinamenti federali. Si tratta di un mutamento della forma di stato che è in contrasto con il principio supremo dell'unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5.

La legge, non collegando la richiesta alla specificità della Regione, risulta priva di motivazione; segue una logica derogatoria della specialità ed eccezionalità della differenziazione ordinaria. Laddove si parte da uno schema di intesa preliminare e non vi è alcun collegamento sulla specificità della Regione, il negoziato affidato al Presidente del Consiglio non ha alcuna legittimazione; non risulta conforme ai principi costituzionali. Ciò, anche perché, per tutte le altre materie, si potrebbe procedere *in blocco* al trasferimento. In tal modo, tutte le ventitré materie potrebbero essere richieste dalle altre Regioni, indipendentemente dalla specificità. Per l'intesa e la sua valutazione istruttoria, nel procedimento, non è richiesta alcuna motivazione seguendo così l'impostazione della Lombardia, del Veneto ed Emilia Romagna nei primi accordi preliminari, nei quali non vi era alcun collegamento con le specificità territoriali secondo una impostazione federalistica.

Nel ricorso si denuncia il *powers shopping* nella maggiore o minore attribuzione di competenze. La differenziazione non sarebbe più collegata alle specificità ma all'arbitrarietà dei governi; a seconda della maggioranza, quindi una regione potrebbe avere competenze diverse.

In conclusione ed in conseguenza la legge, nel suo complesso, viola l'art. 116 comma 3 perché non attua il modello di autonomia ivi previsto, ma un vero e proprio mutamento della forma di Stato, che compromette l'unità dello stesso. Questi rilievi permettono di richiedere la declaratoria di illegittimità dell'intera legge impugnata.

Qualora non fosse ritenuta ammissibile, sarebbero comunque incostituzionali alcuni articoli caratterizzanti di questa logica. Nell'art. 2, si prevede un negoziato, uno schema, ma non vi è collegamento con la specificità e quindi risultano violati gli artt. 117 comma 3 e l'art. 138 Cost..

Non è possibile che *tutte* le Regioni possano chiedere la potestà legislativa concorrente eliminandola praticamente dalle competenze, incidendo sostanzialmente sulle competenze primarie per i principi che è in capo allo Stato. Questo, però, è un compito della legge costituzionale, tanto più se si tiene conto che l'autonomia viene valorizzata e non distrutta o danneggiata dall'art. 116 Cost.

Il primo motivo insiste con chiarezza su questo profilo, perché se si ammette la possibilità di attribuire interi blocchi di materie, si permette anche la radicale soppressione della legislazione concorrente e si viola il sistema di cooperazione tra il livello statale e quello regionale. Viene, così, alterato il modello del regionalismo in atto. L'autonomia differenziata, secondo queste modalità, accentua un modello centralistico da un lato che rende illegittima, incostituzionale, l'intera Legge.

2. ***(pp. 52-54) sostituzione della legge rinforzata del Parlamento con l'intesa tra i due esecutivi – Impedimento della funzione parlamentare –centralità del Parlamento degradata a mera ratifica – riserva di legge rinforzata e riserva di organo – percorso solo governativo per l'intesa e rischi per l'unità nazionale e la dignità ed autonomia delle altre regioni;***

Il secondo motivo riguarda gli artt. 2 comma 5 e 8, alla stregua dell'art. 116 comma 3, 5, 70 e 72 Cost.; emerge infatti il problema della centralità del Parlamento e della sua totale vanificazione. Il disegno di legge sull'intesa viene trasmesso alle Camere a cui rimane soltanto l'approvazione finale, mentre il 116 Cost. chiede un'approvazione a maggioranza assoluta ed una iniziativa regionale dinanzi al Parlamento. Affidare ad una deliberazione unica e complessiva del Parlamento, anche se a maggioranza assoluta, l'approvazione dell'intesa, raggiunta dagli esecutivi, riduce il compito del Parlamento ad una ratifica che non gli consente di svolgere adeguatamente il suo ruolo. E' evidente che questa compressione della funzione legislativa "ridonda" in violazione delle competenze regionali ai sensi dell'art. 117, 118 e 119. Tra il modello dell'art. 116 comma 3 e della Legge 86/2024 non vi è alcuna coerenza. La norma costituzionale stabilisce la riserva d'organo, che non consente di limitare il ruolo delle Camere. La previsione di un'intesa non può certamente avere l'effetto di comprimere i poteri delle Camere. Quindi, si sostituisce alla centralità della legge, quella dell'intesa e cioè dei due esecutivi che la contrattano. Viene impedito l'effettivo esercizio della funzione parlamentare. Non si può invocare un parallelo con la ratifica dei trattati internazionali, perché l'effetto disgregativo sarebbe evidente in quanto, qui, non vi è un rapporto tra ordinamenti sovrani. Le regioni sono prive di sovranità. La riserva d'organo, peraltro, impone la maggioranza assoluta e, pertanto, viene imposta una legge rinforzata o atipica (secondo le terminologie) o fonte tipica. Vi è la privazione di qualsiasi incidenza effettiva delle Camere. Emerge la violazione dell'art. 116 comma 3, nonchè degli art. 5, 70 e 72 Cost.

### 3. *(pp. 54-55) Principio di leale collaborazione e mancato coinvolgimento della regione nella fase parlamentare.*

Il terzo motivo censura l'art. 2 comma 8 perché la Regione non è coinvolta nella fase parlamentare. Il procedimento si svolge nel negoziato tra i due esecutivi, statale e regionale, e quindi risulta una violazione del principio di leale collaborazione. Vi è il mancato coinvolgimento della Regione nella fase

parlamentare, perché il Parlamento certamente potrà intervenire e modificare l'intesa, ma la Regione non potrà intervenire. Se addirittura non potesse modificare l'intesa, il Parlamento sarebbe totalmente escluso.

4. ***(pp. 55-56) Iniziative legislative della regione sostituita dall'iniziativa del Governo.***

Nel quarto motivo si denuncia l'art. 2 comma 1 e 6, perchè in contrasto con l'art. 116 comma 3 e 121 comma 2; l'iniziativa della Regione, infatti, viene rimessa ed assorbita dal governo, mentre quella regionale, diventa un'iniziativa solo politica, che si dirige al Parlamento e non è un'iniziativa legislativa.

5. ***(pp. 56-57) Determinazione LEP con decreto legislativo – delega legislativa in bianco senza principi e criteri direttivi – rinvio ad altra legge che non contiene principi e criteri direttivi – errore sui LEP e conseguenze sul finanziamento delle funzioni trasferite.***

Per il quinto motivo di incostituzionalità si tratta di applicare gli artt. 76, 116 comma 3 e 119 commi 1, 6 e 4, all'art. 3 comma 1 della Legge che si riferisce ad un tema fondamentale e cioè la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Si affida alla decretazione legislativa la individuazione dei LEP sulla base dei principi e criteri direttivi tramite rinvio all'art. 1 commi 791-801 bis L. 197/22. Senonché, tale legge ha un contenuto essenzialmente organizzativo e procedurale, individuando anche organi in cui la Regione non ha un ruolo rilevante. E, quindi, la legge impugnata non contiene principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa. In sostanza si è di fronte ad una delega in "bianco".

La norma di delega non può avere un'integrazione eterogenea con rinvii a norme e leggi che sono soltanto organizzative e procedurali. La determinazione dei LEP è fondamentale per assicurare un corretto trasferimento delle funzioni e in assenza dei principi e criteri direttivi, a tutela delle autonomie regionali, è evidente la "ridondanza" ai danni della Regione ricorrente. L'erronea determinazione dei LEP impedirebbe un adeguato e armonico finanziamento delle funzioni trasferite

perché per i LEP devono essere stabiliti anche con i costi e i fabbisogni standard necessari. Di qui la violazione delle norme costituzionali invocate.

6. ***(pp. 57-59) Intesa con ruolo delle regioni degradato a mero parere – lesione della leale collaborazione – aggiornamento dei LEP con atto amministrativo DPCM.***

L'art. 3 commi 2 e 7 viene censurato per violazione del principio della collaborazione in contrasto con gli artt. 5 e 120 della Costituzione nel sesto motivo di ricorso. La norma prevede Decreti Legislativi per individuare i LEP su proposta del Presidente del Consiglio, nonchè solo il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 D.Lgs 281/1997. Però ai sensi dell'art. 2, quarto comma, tale Conferenza esprime parere né obbligatorio nè vincolante. Gli schemi sui LEP, dopo questo itinerario, vengono trasmessi alle Camere, il cui parere, da parte delle Commissioni, se non viene emesso entro 45 giorni si considera favorevole. L'intesa della Regione viene, quindi, degradata a mero parere, depotenziando il ruolo della Conferenza unificata, in contrasto col principio della leale collaborazione e con quanto affermato dalla giurisprudenza (C.Cost. nr 251/2016); si viola, così il cardine della leale collaborazione. Si ignora, poi, che l'intesa è necessaria in tutti i casi (C.Cost. 13, 12/2017 nr 261).

Il Legislatore statale devi muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, che qui risulta ignorato. L'art. 3, secondo comma, prevede il parere con la conferenza unificata e non l'intesa, violando così gli artt. 5 e 120 della Costituzione per il principio di leale collaborazione. Art. 3 comma 7: stabilisce un aggiornamento dei LEP che si conclude con decreti del Presidente del Consiglio. Questi decreti sono adottati previo parere della Conferenza unificata nel termine di soli 20 giorni, decorsi i quali il parere si ritiene positivo. Vi è, quindi, un vizio evidente della fonte utilizzata sia per quanto riguarda i decreti delegati rispetto alla Legge e sia per quanto riguarda gli aggiornamenti rispetto alla legge. Manca una forma di accordo serio e controllato con le regioni; il che è lesivo del principio di leale collaborazione.

7. ***(pp. 59-60) Prima determinazione dei LEP con decreto legislativo – aggiornamento con DPCM – riserva di legge – prima determinazione LEP per tutte le materie – materie senza LEP - inammissibilità dell'arbitraria selezione delle materie.***

Il settimo motivo di ricorso concerne l'art. 3 comma 7 e 2 comma uno della legge impugnata, per contrasto con il 117 comma 2 lettera m) Cost. e del principio di legalità (art. 23,97 e 113 Cost.).

L'aggiornamento dei LEP avviene periodicamente. La prima determinazione è fatta con fonte primaria (Decreto Legislativo), i successivi aggiornamenti sono affidati al DPCM. Sul punto, però, vi è la riserva di legge di cui all'art. 117 comma 2 e, pertanto, occorre una legge del Parlamento. Vi è, poi, un'ulteriore palese incostituzionalità nella distinzione tra le materie riferibili ai LEP, di cui all'art. 3 della legge, e le materie che non sono incise da tale questione. Mentre le prime materie sono affidate a decreti legislativi, le altre materie disciplinate sono immediatamente trasferibili alle regioni richiedenti, non essendovi, in alcun modo, la necessità di individuare preventivamente i LEP. E' evidente che la Regione ricorrente non può non denunciare il pregiudizio alla propria sfera di autonomia perché solo l'osservanza della riserva di legge (artt. 23, 97 e 113 e 117 comma 2, lettera m) consente di tutelare le competenze regionali.

8. ***(pp. 60-63) LEP su tutto il territorio nazionale e in tutte le materie con legge rinforzata – carenza di verifica ed esame dei dati necessari – LEP non garantiti dal ruolo del CLEP – istruzione, tutela del lavoro e salute (LEA) – necessità di corretto ed aggiornato finanziamento su due livelli – effettiva garanzia dei LEP – aggravamento delle disparità territoriali.***

L'ottavo motivo di ricorso denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della ragionevolezza, nonché degli artt. 117 comma 2 e lettera m) e 119 Cost., per la disciplina inserita negli art. 1 comma 2, 4 comma 1 della Legge nr 86/2024.

La previa determinazione dei LEP, che viene riconosciuta essenziale nelle norme legislative, in effetti, nel contesto normativo, fa emergere carenze che pongono la norma in contrasto con l'art. 117 secondo comma, lettera m), perché è la legge dello Stato che deve determinare i LEP e le deve garantire su tutto il territorio nazionale ed in tutte le materie (C-Cost. 282-2002). L'art. 117 comma 2 lettera m), impone che i livelli in questione devono essere determinati, finanziati e garantiti su tutto il territorio. La mancata garanzia è confermata dalla carenza di un esame dei dati relativi al godimento dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. La centralità di tale verifica è indiscutibile e, pertanto, la ricognizione deve estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio con la conseguenza che la cabina di regia, che deve disporre i decreti per le 23 materie, non offre specifici strumenti per l'effettiva garanzia dei LEP. Nemmeno il CLEP (Comitato Tecnico Scientifico con funzione istruttorie per i livelli essenziale della Prestazione) può superare la carenza, perché si è limitato a predisporre un rapporto senza fissare il livello minimo che dev'essere comune su tutto il territorio nazionale e stabilirne il finanziamento, con la conseguenza che i LEP non sono affatto garantiti. Il corretto e aggiornato finanziamento è condizione necessaria per attuare i principi di solidarietà e di tutela della dignità umana, per la qualità e l'efficacia del servizio, laddove il territorio si trova in condizione di bisogno rispetto alla salute, infatti la persona non risulta tutelata. L'intreccio tra profili sostanziali, costituzionali ed organizzativi comporta che la funzione sanitaria venga esercitata su due livelli: quello statale e quello regionale. Quello statale è per i livelli essenziali, quello regionale per la erogazione della prestazione. Emerge che la garanzia dei LEP non si può considerare sussistente nella legge impugnata perché occorre prima assicurare uno stanziamento delle risorse finanziarie, verificando e documentando che i LEP siano effettivamente garantiti su tutto il territorio nazionale; il che, ai sensi dell'art. 119, è condizione necessaria nel sistema del regionalismo e la legge è anche in contrasto con l'art. 3 sotto il profilo dell'eguaglianza e della ragionevolezza. Per cui occorrono azioni concrete per garantire i livelli essenziali. Soltanto dopo il raggiungimento di questo risultato, sarà possibile riconoscere e

attribuire elementi di differenziazione e competitività tra i territori. La norma in esame lede, evidentemente, le competenze regionali perché finisce per accrescere le già esistenti disparità tra i diversi territori.

9. ***(pp. 63-65) Finanziamento tramite compartecipazione ai tributi erariali – invarianza finanziaria ipotetica – disparità tra le regioni più o meno abbienti – extra gettito senza vincoli di destinazione – esclusa la riserva di aliquota – inammissibile modello di federalismo fiscale delineato dalla legge – monitoraggio e vantaggi strutturali delle regioni particolari – mancata corrispondenza tra risorse e funzioni trasferite – reperimento di ingenti risorse e mancanza di coperture.***

Per la violazione degli artt. 119, 2, 3, 5 e 81 Cost. viene denunciato l'art. 5 comma 2 e 8, comma 2 e 9, comma 1 della Legge nr 86/2024. In effetti, il finanziamento delle funzioni trasferite si collega solo alla compartecipazione al gettito di uno e più tributi erariali nel territorio regionale. L'art. 8 comma 2 affida alla Commissione la ricognizione e l'allineamento tra i fabbisogni di spesa e gli andamenti del gettito e il Ministro dell'economia può adottare le necessarie variazioni delle aliquote. Si stabilisce, poi, una clausola di *invarianza finanziaria*. La violazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza (Art. 2 e 3 Cost.) è palese in questo sistema; nell'art. 5, infatti, il reperimento delle risorse è vincolato alla sola compartecipazione al gettito dei tributi erariali e crea disparimento con le altre regioni. Si tenga conto che il criterio attualmente impiegato riflette e perpetua, con la spesa storica, le diseguaglianze territoriali emerse. Per cui, le regioni meno abbienti sono danneggiate rispetto a quelle più abbienti, per le quali vi è un'entrata di maggiori risorse. Le regioni con ridotta capacità fiscale, in assenza di canali di finanziamento diversi, non riescono a coprire integralmente le spese connesse alle funzioni, mentre le altre, al contrario, potrebbero finanche maturare un "extragettito" e cioè il saldo positivo tra le entrate derivanti dalla compartecipazione e le uscite per l'esercizio delle funzioni. Tale "extragettito" resterà senza vincoli di destinazione. Il bilancio dello Stato, per realizzare un meccanismo di perequazione che

redistribuisca le risorse, sarà chiamato ad intervenire continuamente per sostenere le regioni i cui gettiti di compartecipazione risultino insufficienti a finanziare le funzioni. Quindi l'impossibilità di procedere alla ridistribuzione nazionale dell'eventuale "extragettito" accresce la disparità di trattamento. L'incostituzionalità, con riferimento alla compartecipazione, è evidenziata dalla scelta di escludere la cosiddetta riserva di aliquota, riconducibile alla compartecipazione. Si tenga conto che l'aver escluso l'aliquota di riserva dai canali di finanziamento, rende illegittima la norma per violazione del principio di territorialità del tributo.

In sostanza, il modello di federalismo fiscale, di cui all'art. 5 comma 2, è difforme da quello degli art. 5 e 119 Cost. Inoltre, la corrispondenza tra reperimento risorse e loro impiego presuppone una indefettibile responsabilità politica degli eletti. Sotto altro profilo si conferma il vizio censurato per quanto riguarda il meccanismo di monitoraggio, che comprova il vantaggio strutturale delle regioni con maggiori capacità fiscale, in violazione dei principi di solidarietà ed uguaglianza di cui all'art. 2 e 3 della Costituzione. Anche l'art. 119 viene violato per quanto riguarda la mancata attuazione del principio di corrispondenza. Per il principio di corrispondenza tra risorse e funzione trasferite (che è evidente), vi è la violazione dell'art. 81. Se lo Stato dovesse disporre una compressione del gettito dei tributi erariali, automaticamente determinerebbe una riduzione delle entrate delle regioni differenziate con violazione dei principi di corrispondenza tra risorse e funzioni. La legge non ha individuato una tecnica di attenuazione con finanziamento trasferibile anche all'aliquota di riserva, che è insensibile rispetto ad eventuali modifiche dell'aliquota dei tributi erariali. Vi è, perciò, la violazione dei principi di corrispondenza perché l'automatica acquisizione ai bilanci delle regioni delle risorse finanziarie eccedenti i fabbisogni , e cioè l'extragettito, contrasta con l'art. 119 comma 4 e determina la violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni. E, da ultimo, è chiaro come la clausola di invarianza finanziaria contrasti con l'art. 81 della Costituzione, perché il trasferimento delle funzioni presuppone

dirittifondamentali.it

necessariamente il reperimento di ingenti risorse finanziarie solo annunciate nella Legge 86, con una pagina finanziaria "*in bianco*" che non si sa da chi sarà scritta.

### 10. (pp. 65-66) Inefficace allocazione delle riserve – fondo perequativo e LEP – danno alle regioni con capacità fiscale ridotta – ridotte risorse per i LEP nelle altre regioni ordinarie – spesa storica e diseguaglianze.

L'art. 10 della Legge 86/2024 manifesta un contrasto con l'art. 116 comma 3 e 119 comma 3 Cost. In effetti, fra i due canali di finanziamento delle funzioni delle regioni è stato scelto quello della compartecipazione. Vi è il rischio di sovrapposizioni politiche con gli indirizzi centralistici. L'art. 19 comma 3 Cost. viene applicato nell'art. 15 di Lg. 68/2011. Esso prevede un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA, in modo tale da garantire, per ogni regione, il finanziamento integrale delle spese relativi ai livelli essenziali di prestazioni. Il rinvio all'art. 15, citato, evidenzia il danno che si arreca alle regioni con capacità fiscale ridotta, perché l'istituzione del fondo perequativo è prevista per il 2027 e quindi, attualmente, le regioni sono danneggiate. Le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile (C-Cost. nr 320/2021). La perequazione costituisce, infatti, l'unico strumento per garantire la copertura delle spese ed il trasferimento delle funzioni alle regioni differenziate, mentre la compartecipazione al gettito fiscale determina una riduzione delle risorse disponibili per il finanziamento dei livelli essenziali nelle Regioni ad autonomia ordinaria; disparità di trattamento che è illegittima ai sensi dell'art. 116 comma 3 e 119 Cost.. Occorre, poi, considerare che l'art. 10 comma 5 D.Lgs nr 68/2011 consente di preservare il criterio della spesa storica per ulteriori quattro anni e solo successivamente si potrà convergere verso i criteri dei costi standard. I criteri della spesa storica riflettono e perpetuano le diseguaglianze nell'erogazione delle prestazioni. Pertanto, all'ampliamento delle potestà delle regioni più abbienti si accompagnerà un tipo di perequazione inidoneo per la copertura delle spese necessarie all'esercizio delle funzioni nelle altre regioni.

***11. (pp. 66-67) Iniziative regionali precedenti (preintese), fuga in avanti o corsia preferenziale – tre regioni privilegiate con amplissimo novero di materie.***

L'art. 11 comma 1 Legge 86/2024, manifesta un contrasto con il profilo di ragionevolezza dell'art. 3 Cost. e con l'art. 116 comma 3. Esso intende salvare le iniziative delle regioni, già presentate al governo. Queste saranno esaminate secondo le disposizioni della Legge 86/2024. Si tratta degli accordi preliminari (preintese) sottoscritti nel 2018 tra le regioni della Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna ed il Governo. La norma intende fare salvi i suddetti atti, considerati atti di iniziativa della Regione. Si tratta di una fuga in "avanti", che viene garantita però, solo ad alcune regioni; ciò produce sulle altre regioni pregiudizi evidenti. In primo luogo, verrebbe violato il principio di uguaglianza perché si crea una sorta di corsia "preferenziale" e, quindi, verrebbe a ridondare in una lesione delle competenze delle altre regioni, tra cui la ricorrente. In secondo luogo, verrebbe a violare il principio di ragionevolezza perché in violazione dell'art. 3 Cost. smentisce proprio lo scopo dichiarato nella Legge 86/2024, che è quello di assicurare l'uniformità ai trasferimenti. Peraltro, il modello seguito dalle tre regioni è diverso da quello che viene prefigurato dall'art. 116 comma 3. Tale modello si avvicina più ad una sorta di federalismo (già criticato). Tutte e tre le regioni, in effetti, hanno *rastrellato* un amplissimo *novero* di materie senza alcun collegamento con la specificità territoriale ma solo sulla base di una scelta arbitraria dei poteri. Il motivo di costituzionalità appare chiaro per violazione dell'art. 116 comma 3 Cost..

***12. (pp. 67-68) Rischio per la coesione territoriale – LEP non garantiti e non finanziati – PNRR e pilastro della coesione territoriale – mancanza di trasparenti relazioni fiscali in contrasto con le esigenze europee – disciplina europea doverosamente applicabile e rischi di sospensione delle erogazioni dei contributi europei anche alle altre regioni ordinarie.***

La censura proposta con il nr 12 riguarda la dimensione Europea e i rispettivi principi e vincoli, perché gli artt. 4, 5, comma 2, 8, 9 e 10, violano l'art. 117 comma 1

Cost. il quale fa riferimento alle normative Europee; vengono qui in rilievo la normativa e le decisioni dell'Unione Europea specie per il PNRR. La legge impugnata pone a rischio la coesione territoriale. Per le materie non riferibili ai LEP, secondo la legge impugnata, si prevede che i LEP, pur determinati, non vanno garantiti. Il finanziamento tramite compartecipazione ed il monitoraggio sono inadeguati; l'invarianza finanziaria è incostituzionale. Sono assenti reali misure perequative. Dalla disciplina nazionale impugnata sorge un contrasto con gli obiettivi del piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.); il Regolamento europeo, infatti, pone la coesione economica sociale e territoriale tra i sei pilastri fondanti del Piano; con la legge si viene così a violare l'art. 117 comma 1 Cost.. Il pilastro della coesione territoriale non può essere messo a rischio perché vi sarebbero conseguenze a livello europeo, anche con sanzioni. I meccanismi di trasferimento delle risorse, ex Lege 86/2024, non consentono un quadro di regole chiaro, né determinano la trasparenza fiscale tra i diversi livelli di governo. Questi inconvenienti hanno l'effetto di compromettere la possibilità di utilizzare i fondi previsti dal P.N.R.R. che, in applicazione dell'art. 24 Regolamento Europeo citato, possono comportare la sospensione dell'erogazione dei contributi finanziari, proprio per mancato conseguimento degli obiettivi, ovvero, quando siano messi in atto azioni che si pongono in contrasto con ulteriori obiettivi già raggiunti. In conclusione, la legge impugnata, oltre a determinare un danno ingente per le finanze pubbliche, finisce per riverberarsi anche sulla sfera di attribuzioni dei soggetti attuatori del Piano, come la Regione ricorrente, che rischierebbero di perdere le risorse ed i finanziamenti già ricevuti e in corso di utilizzo.

**Il ricorso della Regione Campania (G.U. n. 38/2024 – 1^ Serie speciale, pagg. 41-71).**

**Sommario:**

1. (pp. 45-49) *Garanzia LEP, specificità necessaria, caratteri forma di stato snaturati, attributi di sovranità alle regioni particolari.*

2. (pp. 49-51) *Trasferimento di intero blocco di materie, radicale soppressione legislazione concorrente, rischio di trasferimento cittadini tra regioni.*
3. (pp. 51-54) *LEP materia trasversale, esclusa protezione civile, inversione della gerarchia delle fonti.*
4. (pp. 54-58) *LEP e LEA, finanziamento integrale ed equilibrio bilancio.*
5. (pp. 56-58) *Compartecipazione al gettito erariale, mancanza di copertura finanziaria.*;
6. (pp. 58-62) *Distinzione tra regioni con maggiore o minore capacità di spesa – monitoraggio aumenta a vantaggio per regioni privilegiate – Supremacy Clause*;
7. (pp. 62-63) *Misure perequative e coesione, fondi senza vincoli ed invarianza finanziaria illusoria*;
8. (pp. 63-64) *Delega legislativa "in bianco" – rinvio fittizio ad altra legge*;
9. (pp. 64-65) *Determinazione LEP con decreto legislativo, aggiornamento con DPCM;*
10. (pp. 65-66) *Coesione territoriale pilastro del PNRR, lesione e rischio di sospensione contributi europei*;
11. (pp. 66-68) *Iniziativa legislativa regionale svilita e ruolo Parlamento limitato a mero atto di ratifica. Regioni e sovranità.*;
12. (p. 68) *Regioni e Parlamento; prevalgono i due esecutivi, rischi sulla legislazione esclusiva*;
13. (p. 68) *Iniziativa legislativa della Regione; Consiglio regionale escluso*;
14. (pp. 69-70) *Deliberazione sostituita da parere non vincolante. Enti locali ignorati*;
15. (pp. 70-71) *Accordi preliminari 2018 , ampiezza di competenze senza specificità. Percorso accelerato.*

**Capitolo IV**

**Il ricorso della Regione Sardegna (pubblicato su G.U. n. 38/2024, 1^ Serie speciale, pagg. 1-39).**

**(*rinvio*)**

**Profili conclusivi sintetici e graduazione della priorità delle censure.**

L'incostituzionalità dell'art. 116, c. 3, previa autorimessione, costituisce in via principale motivo assorbente rispetto agli altri.

Tale richiesta si riferisce all'ipotesi in cui l'art. 116 possa essere interpretato come titolo legittimante il disegno di legge quadro che diventa sostitutivo dell'art. 116, invertendo così la gerarchia delle fonti.

In prima via subordinata possono risultare assorbenti l'illegittimità costituzionale della delega legislativa in bianco o della previsione di indeterminatezza dei LEP e dei finanziamenti.

In via ulteriormente subordinata si collocano le censure riguardanti l'omesso utilizzo della legge rinforzata (con violazione della centralità del Parlamento); omissione delle iniziative regionali e dei pareri comunali; decreto legislativo per l'individuazione dei LEP e atto amministrativo per l'aggiornamento dei LEP.

In ultimo subordine:

Erroneo o fittizio finanziamento delle risorse occorrenti tramite compartecipazione al gettito erariale; violazione delle norme europee sulla coesione territoriale e rischio di sanzioni per l'Italia e danno per le Regioni destinatarie dei contributi.

dirittifondamentali.it