



GENNAIO 2025

RIVISTA
STUDENTI GIURISPRUDENZA

studentigiurisprudenza.com

Fascicolo 1/2025

Sommario

ARTICOLI

L'inseguimento di sciame d'api su fondo altrui. Un diritto bizzarro	3
La giustizia senza frontiere. Il reato universale	5
Il collegio d'Europa. Un sogno tutto europeo	6
La toga negata. Una questione di pudore	7
Chi confessa è colpevole? Profili giuridici della confessione.....	8

NOTE A SENTENZA

Corte cost. sent. n. 192/2024 in tema di Regioni, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), leale collaborazione, autonomia finanziaria regionale	10
---	-----------

L'inseguimento di sciame d'api su fondo altrui. Un diritto bizzarro

A cura di: Salvatore Megna

Chiunque, aprendo un qualsiasi codice di diritto, per studio, diletto o necessità, si sarà probabilmente imbattuto in una serie di articoli dal contenuto quantomeno enigmatico, per non dire misterioso.

Questo lo si deve sia alla stratificazione del diritto stesso, conseguenza dello scorrere dei secoli, sia alla trasformazione delle categorie sociali e teoriche con le quali osserviamo il mondo. Talvolta, alcuni di questi articoli ai nostri occhi possono perfino apparire bizzarri.

È innegabile che uno di questi sia l'articolo 924 del Codice civile italiano, che recita: "Il proprietario di sciami di api ha diritto d'inseguirli sul fondo altrui, ma deve indennità per il danno cagionato al fondo; se non li ha inseguiti entro due giorni o ha cessato durante due giorni d'inseguirli, può prenderli e ritenerli il proprietario del fondo."

Non si può che rimanere confusi leggendo questo, all'apparenza, bizzarro articolo. Sono sicuro, inoltre, che molti di voi penseranno che questo articolo sia sempre rimasto inapplicato, trattandosi di una vetusta reminiscenza del passato, in particolare del passato di uno stato agricolo, come era l'Italia del tardo Ottocento.

La disposizione in questione affonda le sue radici, infatti, proprio nel diciannovesimo secolo, in particolare nel Codice civile italiano del 1865, nell'art. 713. La formulazione di quest'ultimo appariva, nella sostanza, identica a quella dell'attuale articolo 924. Scavando nei meandri degli archivi giurisprudenziali italiani è possibile rinvenire dei casi in cui si è fatta applicazione di questa disposizione.

A tal proposito, è emblematica una sentenza della Corte di Cassazione, datata 19 febbraio 1932 e riguardante una vicenda, alquanto strampalata, avvenuta in Abruzzo. La II sez. della Suprema Corte venne chiamata a statuire sulle doglianze di un tale signor Ventresca, il quale aveva convenuto in giudizio il signor Rossi per essere entrato nel proprio giardino, al fine di recuperare uno sciame d'api posatosi sul ramo di un albero.

Il signor Rossi asseriva che tale sciame fosse di sua proprietà ed aveva agito quindi senza aspettare l'intervento della pubblica autorità. Questo modus agendi, a parere del Ventresca, era prova indubitabile che il signor Rossi si trovava nel torto. Ma i giudici erano di diverso avviso. La Cassazione, quindi, rigettava il ricorso del Ventresca, argomentando che fosse evidente come il signor Rossi si stesse muovendo nei limiti della facoltà concessagli dal codice.

Il caso succitato è uno dei pochi esempi in cui possiamo osservare l'applicazione di questo particolare istituto del Codice civile.

Dunque, è possibile constatare l'inutilità di questa disposizione, considerando la sua scarsa applicazione?

Ciò non è possibile per una serie di ragioni di carattere sistemico.

In particolare, il diritto concesso al proprietario di inseguire sul fondo altrui gli sciami d'api può essere esteso in via interpretativa a tutti gli animali mansuefatti. Nello specifico questo diritto si inserisce nella categoria, di più ampio respiro, dei modi di acquisto della proprietà a titolo originario. Trattasi di quelle modalità di acquisto della proprietà che avvengono non tramite atti di autonomia negoziale, che danno vita ad un acquisto a titolo derivativo, bensì tramite semplici fatti, anche naturali (ad esempio la costruzione di un'opera sul mio terreno), ovvero mediante atti giuridici compiuti da un soggetto interessato a divenire titolare di un diritto di proprietà.

Per capire approfonditamente il ruolo dell'art 924 c.c., ci dobbiamo riferire ad uno specifico modo di acquisto della proprietà a titolo originario: l'occupazione. Per quest'ultima si intende l'impossessamento materiale di una res, la quale non appartiene a nessuno, accompagnato dalla volontà (c.d. animus) di farla propria. La categoria di questi beni è detta "res nullius" e vi 8è una disposizione ad hoc del Codice civile, l'art 923: "Le cose mobili che non sono proprietà di alcuno si acquistano con l'occupazione. Tali sono le cose abbandonate e gli animali che formano oggetto di caccia o di pesca."

Appare chiara ora l'importanza dell'articolo 924 c.c., il quale offre una tutela al legittimo proprietario delle api, che le può inseguire per evitare che lo sciame diventi di proprietà di altri, in particolare del proprietario del fondo ove le api sono sciamate.

D'altronde, l'importanza delle api per l'ecosistema doveva essere evidentissima, già in tempi non sospetti.

Il legislatore, tenendo conto della drastica riduzione della popolazione di api in Italia, diminuita del 30% negli ultimi dieci anni, ha emanato una serie di leggi ad hoc, affiancandole alla tutela civilistica analizzata e che, come abbiamo visto, riguarda per lo più la posizione dell'apicoltore.

Mi riferisco, in particolare, alla L.313/2004, con cui si è coniugata la tutela degli apicoltori con quella della specie italiana di ape. Ciò è ben visibile dall'art.1 co.1 della suddetta legge:

"La presente legge riconosce l'apicoltura come attività di interesse nazionale utile per la conservazione dell'ambiente naturale, dell'ecosistema e dell'agricoltura in generale ed è finalizzata a garantire l'impollinazione naturale e la biodiversità di specie apistiche, con particolare riferimento alla salvaguardia della razza di ape italiana (*Apis mellifera ligustica* Spinola) e delle popolazioni di api autoctone tipiche o delle zone di confine."

Non ci resta che augurarci che la crescente attenzione sulla questione porti ad una definitiva inversione del trend di riduzione delle api ed auspico che questo articolo possa, seppur in minima parte, aver contribuito non solo a soddisfare qualche curiosità, ma anche ad aver sensibilizzato sul tema.

La giustizia senza frontiere. Il reato universale

A cura di: Luca De Matteis

Il 18 novembre 2024 la gestazione per altri diventa “reato universale”. Uno sciame di applausi, da un lato, e di grida di disapprovazione, dall’altro, investono l’Italia, che si confronta, si interroga e si divide in posizioni diametralmente opposte.

La reazione dell’opinione pubblica è divisa: per qualcuno è un motivo d’orgoglio, ponendo fine a ciò che è stato definito numerose volte “mercificazione” dei bambini e dei corpi delle donne; per altri ha rappresentato una vera pagina buia della storia del nostro Paese, una sciagura contro cui combattere senza arrendersi e apoteosi della perdita del buonsenso.

Prescindendo dalle posizioni politiche, è necessario porre l’attenzione sulla definizione tecnico-giuridica attribuita a questa pratica, considerata moralmente problematica da parte di alcuni, legittima da parte di altri.

Il reato universale è definito come un crimine perseguibile da qualsiasi Stato, indipendentemente dal luogo in cui è stato commesso, poiché considerato particolarmente grave e di interesse dell’intera comunità internazionale; in esempio di pari livello è possibile citare il genocidio e i crimini di guerra.

In Italia, la gestazione per altri (GPA) -nota anche come maternità surrogata o, in senso dispregiativo, “utero in affitto” – è già vietata dalla L. 40/2004 “Norme in materia di procreazione medicalmente assistita”, che punisce chiunque realizza, organizza, o pubblicizza la gestazione per altri e il commercio di gameti o embrioni con la reclusione da tre mesi a due anni e con una multa da 600.000 a un milione di euro.

Le modifiche del 16 ottobre hanno aggiunto al co. 6 dell’art 12 della L. 40/2004 la seguente dicitura: «Se i fatti di cui al periodo precedente, con riferimento alla maternità surrogata, sono commessi all’estero, il cittadino italiano è punito secondo la legge italiana».

Tuttavia, la faccenda ha scatenato una irrisolta polemica perché molteplici giuristi hanno aspramente criticato questa scelta, giacché in sessantasei paesi la GPA è riconosciuta come lecita. Di conseguenza, definire il reato di gestazione per altri “universale” sarebbe da considerare errato. Universale è un aggettivo che la grammatica italiana utilizza per un affare valido in ogni circostanza, applicabile a tutto e a tutti senza alcuna eccezione.

In diritto, esempio lampante è la Dichiarazione “universale” dei diritti umani, che stabilisce, infatti, diritti riconosciuti e protetti a livello internazionale.

Ha senso parlare di regola “universale” se le sue eccezioni sono appena sessantasei?

A conclusione di quanto esposto, si è ritenuto adeguato affrontare il fenomeno verificatosi a Montecitorio poiché, oltre ad esser stato dibattuto da ogni media, rappresenta a livello giuridico un considerevole cambiamento.

Il collegio d'Europa. Un sogno tutto europeo

A cura di: Ludovica Del Giacco

Il sogno europeo, volendo servirci di una prosa alquanto suggestiva, nacque dalle ceneri di un continente martoriato da uno dei capitoli più drammatici della storia umana, la Seconda Guerra Mondiale.

L'intento fu quello di dar vita a qualcosa di nuovo attraverso la via del dialogo, del confronto, seppellendo il linguaggio della guerra e del sospetto. Un progetto che prese forma gradualmente, attraverso varie fasi e alcuni periodi di stallo, fino ad arrivare alla maestosa costruzione oggi denominata Unione Europea.

L'odierna famiglia europea è fondata, abbastanza palesemente, sull'idea che la condivisione di un bagaglio culturale e valoriale comune sia il passo decisivo per poter costruire un sistema armonizzato in ogni sua articolazione.

Questo bagaglio comune, per poter essere correttamente valorizzato, necessita di un ambiente fertile in cui essere coltivato. Questa l'ispirazione di fondo del Collegio d'Europa, un istituto indipendente di studi europei post-universitari fondato a Bruges nel 1949 su proposta di alcune delle personalità più eminenti dell'epoca: Salvador de Madariaga, Winston Churchill, Alcide de Gasperi e Paul Henri-Spaak. In seguito alla caduta del Muro di Berlino, in concomitanza con la fase conclusiva della Guerra Fredda, l'Istituto inaugura una nuova sede in Polonia a Varsavia presso il parco storico di Natolin.

La struttura, inizialmente composta da un personale docente non permanente, offre sei corsi master della durata di dieci mesi ciascuno e un campus in cui i vari laureati soggiornano.

L'Istituto deve il suo sostentamento agli ingenti finanziamenti provenienti principalmente dall'Unione Europea, dal governo belga e dal governo polacco, mentre gli altri Paesi partecipano in misura inferiore.

Dal punto di vista procedurale l'iter che sfocia nell'ammissione è certamente complesso, basandosi su una valutazione dettagliata della carriera universitaria del candidato e su un colloquio orale che, nel caso dell'Italia, si svolge a Roma presso la Farnesina. Il numero di

posti disponibili risulta limitato, superando raramente le cento unità; tuttavia, una serie di borse di studio sono riservate ai candidati particolarmente meritevoli.

Il Collegio d'Europa è, in ultima analisi, un'opportunità per tutti coloro che desiderano mettersi in gioco ed espandere i propri orizzonti. La sua origine, come si è poc'anzi evidenziato, è sintomatica di una tendenza dei Popoli europei a volersi distaccare dagli errori commessi nel secolo precedente e a voler perseguire un progetto di comune coesistenza. Tuttavia, che sia un solido obiettivo o un vano ideale sarà la storia a dimostrarlo.

La toga negata. Una questione di pudore

A cura di: Simona Casapulla

Una delle serie tv più apprezzate fa la sua ricomparsa sul piccolo schermo allo scopo di divulgare le travagliate vicende che hanno contrassegnato la storia di Lidia Poet, il primo avvocato donna nella storia d'Italia. In particolare, le sfide che hanno contrassegnato il suo percorso sono fortemente emblematiche di un contesto sociale e culturale ben diverso dalla nostra contemporaneità.

Successivamente alla rimozione del divieto che imponeva alle donne di non poter accedere ai corsi universitari nel 1876, Lidia si iscrisse alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino nel 1878, in cui era rettore Cesare Lombroso.

Tuttavia, una volta conseguita l'abilitazione, iniziarono a sorgere dei problemi in merito alla sua ammissione all'Ordine degli Avvocati dovuti principalmente, se non esclusivamente, al fatto che fosse una donna. Si trattava, però, di impedimenti cui mancava una solida base normativa. Infatti, la legge del 1874, che istituiva l'Ordine, prevedeva come requisito di accesso il possesso della laurea, con ciò non escludendo esplicitamente la partecipazione delle donne all'Ordine. Tuttavia, si riteneva che il silenzio della legge dovesse essere interpretato alla stregua di un tacito divieto.

La questione fu esposta all'attenzione della Corte di Cassazione che prese una decisione adducendo motivazioni alquanto opinabili e largamente influenzate dal comune sentire morale: l'uso esclusivo del genere maschile nei testi di legge (avvocato e non avvocatessa); "differenze e disuguaglianze naturali"; motivi di "pudore" e "riservatezza" legati al sesso femminile, per cui appariva inadeguato che "fanciulle oneste" discutessero di "argomenti imbarazzanti".

Lontana dal lasciarsi scoraggiare, Lidia continuò a esercitare la professione legale, affiancando il fratello avvocato e dando il suo sostegno a numerose iniziative volte ad aumentare il valore della donna nella società. Aderì, in particolare, al Consiglio Nazionale delle Donne Italiane, dove si occupò di dirigere i lavori della sezione giuridica. Inoltre,

partecipò a numerosi Congressi internazionali, sul diritto penitenziario, a sostegno della riabilitazione dei detenuti attraverso l'educazione e il lavoro.

Fu solo nel 1919 che Lidia, alla veneranda età di 65 anni, riuscì a iscriversi ufficialmente all'Ordine degli Avvocati grazie all'approvazione della Legge Sacchi, che abolì l'autorizzazione maritale, riconoscendo alle donne la piena capacità giuridica e permettendo loro l'accesso a tutte le professioni, inclusa quella forense, con l'eccezione della carriera in magistratura, che fu aperta alle donne solo nel 1963.

Chi confessa è colpevole? Profili giuridici della confessione

A cura di: Salvatore Di Virgilio

I casi nei quali durante un interrogatorio la persona indagata o imputata ammetta di aver commesso un reato, non sono rari. La questione è rilevante tanto da un punto di vista giuridico, quanto sociale. Parlando in termini di buon senso, si potrebbe concludere che chi confessa sia sempre colpevole. Ma il giurista ha qualche cruccio in più, poiché questa relazione, almeno nel nostro ordinamento, non è così lineare. Perché chi confessa non è sempre colpevole? Perché rendere confessioni non veritiere?

Vuoi per depistare le indagini, per ottenere fama o per proteggere un proprio familiare, ci sono stati casi di confessioni non veritiere. Pensiamo al padre che confessa un furto in realtà commesso dal figlio, un gesto sicuramente comprensibile, ma resta una confessione mendace.

Se sfogliamo il Codice di procedura penale, non troviamo una definizione di confessione e salta anche all'occhio che questa non sia nemmeno compresa tra i mezzi di prova, cioè quegli strumenti attraverso i quali la prova è formata dinanzi al giudice che dovrà decidere la causa. Qualcuno potrebbe obiettare dicendo che il Codice, all'**art.189**, consente l'introduzione di prove non espressamente disciplinate. Vero, ma le prove innominate necessitano di un vaglio preliminare di ammissibilità ad opera del giudice. Ergo, la confessione non sempre ha valore probatorio.

Allora cosa succede se l'indagato confessa in sede di interrogatorio? Quella confessione assurge ad elemento rilevante per le indagini preliminari, potendo essere utile al pubblico ministero per orientare la sua attività investigativa. Ad esempio, chi confessa può indicare l'ubicazione dell'arma del delitto o fornire dettagli specifici sulla dinamica del reato. Tali indicazioni, se corroborate da riscontri oggettivi, possono contribuire alla formazione di un **quadro indiziaro grave, preciso e concordante**, tale da escludere ulteriori ragionevoli ricostruzioni.

Inoltre, il Codice conferisce l'opportunità al pubblico ministero di accedere ad un rito speciale: **il giudizio direttissimo**, disciplinato dagli **artt. 449 e ss. c.p.p.** La richiesta sarà rivolta al giudice del dibattimento, che nulla sa della confessione, e si sostanzia in una modalità di esercizio dell'azione penale. Tale rito consente una semplificazione procedurale, riducendo i tempi e i costi del processo, senza però compromettere le garanzie difensive dell'imputato. Ma, in ogni caso, un giudizio ci sarà e non si tratta di una mera formalità. È un giudizio vero e proprio, che si instaura dinanzi ad un giudice "vergine" della vicenda, che vedrà la prova formarsi dinanzi a sé.

Ma l'imputato può essere costretto a confessare davanti al giudice? Beh, *neminem tenetur se detegere*, nessuno può essere costretto ad autoaccusarsi. E se confessa spontaneamente? Potrebbe farlo visto che l'imputato può, in ogni stato e grado del procedimento, rendere dichiarazioni spontanee. Ma sarà sempre il giudice a valutare quelle dichiarazioni, ed eventualmente disporre una perizia psichiatrica per verificarne l'attendibilità.

Il giudice terrà conto di tutte le prove che si sono formate davanti a sé, tali da permettergli di ricostruire gli accadimenti della realtà materiale. Solo così saranno garantiti i diritti fondamentali dell'imputato, in primis il diritto alla prova e ad un giusto processo. In conclusione, la confessione non costituisce un mezzo di prova in senso tecnico, ma rappresenta uno strumento di supporto investigativo, consentendo al magistrato inquirente di dirigere le indagini e di rafforzare l'impianto accusatorio.

Corte cost. sent. n. 192/2024 in tema di Regioni, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), leale collaborazione, autonomia finanziaria regionale

A cura di: Paola Russo, Alessandra Salvati, Francesco Di Maso

Abstract [It]: Nella sentenza n. 192 del 2024 la Corte costituzionale, dopo aver fornito un'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. alla luce del quadro complessivo della forma di Stato italiana, demolisce l'impianto essenziale della legge sull'autonomia differenziata (l.n. 86 del 2024), dichiarando illegittime specifiche disposizioni dello stesso testo legislativo.

Abstract [En]: In judgement no. 192 of 2024 Constitutional Court, after having interpreted the art. 116, third paragraph, of the Constitution, in light of the overall framework of the Italian form of state, demolishes the essential structure of the law on differentiated autonomy (l.n. 86 of 2024), declaring specific provisions of the same legislative text illegitimate.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.; 3. Questioni in materia di fonti del diritto; 4. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP); 5. Questioni in tema di leale collaborazione; 6. Profili finanziari del regionalismo differenziato; 7. Conclusioni

1. Introduzione

La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale risolve le molteplici questioni sollevate nei confronti dell'intera legge n. 86 del 2024, in ordine all'autonomia differenziata. Quella che si va ad analizzare è una decisione ricca di esiti di diverso tipo: il dispositivo si articola in 52 punti, 14 dei quali in termini di illegittimità costituzionale, 13 in termini di inammissibilità e 25 in quelli di infondatezza.

La Corte riunisce i quattro giudizi in quanto idonei ad essere definiti con un'unica pronuncia, in quanto hanno in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati. Infatti, “Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato, con ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28, 29, 31 e 30 reg. ricorsi del 2024, la legge n. 86 del 2024, nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni [...]”.

La Consulta divide tematicamente le varie questioni sollevate in diversi gruppi: questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.; questioni in materia di fonti del diritto; questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP); questioni in tema di leale collaborazione; questioni in materia finanziaria; altre questioni (non rientranti nei gruppi).

La sentenza della Corte muta radicalmente i principi ispiratori della legge n. 86 del 2024, privandola – di fatto – di una possibilità di applicazione (come afferma la Corte di Cassazione).

Questo dato ha inevitabilmente inciso sul successivo giudizio di ammissibilità del referendum, cui la Corte costituzionale ha dato esito negativo il 20 gennaio 2025, dichiarando lo stesso inammissibile in relazione al quesito nel quale si chiedeva di eliminare interamente la legge n. 86 del 2024.

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

L'esame delle questioni promosse nei diversi ricorsi, comprese le relative eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e delle tre Regioni intervenienti, viene preceduto dall'analisi interpretativa dell'art. 116, terzo comma, Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Tale disposizione non può - secondo la Corte - essere considerata una "monade isolata", ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana delineata dalla Costituzione.

L'art. 5 Cost. afferma che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» e che essa «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Nel disegno costituzionale vi è altresì il riconoscimento ad alcune regioni di «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»: così l'art. 116, primo comma, Cost.

Il terzo comma dell'art. 116 Cost si pone in continuità con questa logica di differenziazione, prevedendo che le regioni ordinarie, seguendo una particolare procedura che termina con una legge rinforzata, possano ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

La Corte sottolinea, però, come il regionalismo non possa che essere subordinato ai principi dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (così il medesimo art. 5 Cost.); dell'unicità della rappresentanza politica - che è nazionale, e risiede nel Parlamento, cui spetta il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. 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.), affidandogli altresì il compito di perseguire un'azione unificante nei confronti del pluralismo regionale, "che si esplica principalmente attraverso la determinazione dei

principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), attraverso la competenza statale nelle materie trasversali, e mediante la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.)”, come evidenziato dalla sentenza in esame.

L’ineliminabile concorrenza e differenza tra le regioni deve migliorare, e non demolire, la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l’unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.) e, quindi, la coesione sociale e l’unità nazionale - tratti caratterizzanti la forma di Stato.

Il regionalismo italiano deve essere esclusivamente “cooperativo” (Corte Cost., sent. n. 121 del 2010), in attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni: a tale logica costituzionale va ricondotto l’art. 116, terzo comma, Cost., il quale non va identificato come un fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale, bensì come uno strumento al servizio della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali, così come evidenziato dalla Corte.

L’art. 116, terzo comma, Cost., va interpretato, inoltre, in continuità con il principio di sussidiarietà verticale, che ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., ed è stato oggetto di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che l’ha esteso alla funzione legislativa tramite l’istituto della “chiamata in sussidiarietà”.

Il principio di sussidiarietà esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e a quello più generale in cui avviene la sua allocazione.

Il tenore letterale dell’art. 116, terzo comma, Cost., coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, conferma l’impostazione della Corte, secondo cui la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni; inoltre, poiché tale disposizione prevede l’attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest’ultima potrà riguardare esclusivamente funzioni amministrative o legislative (oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto).

La ripartizione delle funzioni deve essere in grado di realizzare pienamente i principi costituzionali; in questa prospettiva, l’adeguatezza dell’attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata alla luce di tre distinti criteri: l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni (in riferimento non solo alle modalità di svolgimento della specifica funzione, ma anche alle conseguenze che derivano

dall'applicazione della funzione sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici), l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione (quest'ultimo aspetto si ricollega ad una delle iniziali ispirazioni della scelta costituzionale a favore del regionalismo - educare i cittadini all'autogoverno al fine di rafforzare la democrazia).

Con riferimento al secondo criterio, la Corte sottolinea l'esigenza di individuare un punto di equilibrio rispetto al trade-off tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, attraverso: a) un'adeguata allocazione delle funzioni, b) l'attuazione di meccanismi correttivi delle disparità, idonee ad aumentare a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, con conseguenti differenze nella capacità fiscale per abitante e, quindi, delle entrate regionali.

La Corte evidenzia, inoltre, come l'art. 116, terzo comma, Cost. sia diretta espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà: la disposizione contiene una clausola generale che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione - deroga che va giustificata e motivata con puntuale riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi della soluzione prescelta. In ogni caso, sottolinea la Corte, restano 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 i LEP.

E dunque, in virtù dell'interpretazione fornita dalla Corte, "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, alla stregua del principio di sussidiarietà".

Alla luce di questa analisi interpretativa, la Corte analizza il primo gruppo di questioni - sollevate in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. - e dichiara le disposizioni impugnate costituzionalmente illegittime "là dove alludono a un trasferimento 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: a) 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 [...]» «l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», b) l'illegittimità costituzionale 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» venga svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia, e non con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2; d) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che i LEP sono determinati «nelle materie o negli ambiti di materie seguenti» anziché «per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) l'illegittimità costituzionale 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».

Inoltre, dichiara l'illegittimità costituzionale 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.

3. Questioni in materia di fonti del diritto

Con riferimento alla seconda questione, in tema di fonti del diritto, tutte le regioni ricorrenti impugnano l'art. 3, comma 1, della legge 86 del 2024 in cui è conferita una delega al Governo in merito alla determinazione dei LEP, allo scopo di attuare le previsioni di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Emerge, tuttavia, che una simile impalcatura normativa appare insufficiente a giustificare il conferimento all'esecutivo di quella che, in fin dei conti, si risolverebbe in una "delega in bianco". Quest'ultima, in particolare, sarebbe ricavabile anche dal disposto del comma 4 del summenzionato art. 3, in tema di definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP.

Sotto il profilo processuale, la Regione Piemonte solleva un'eccezione sull'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Campania ai sensi degli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost, per insufficiente motivazione.

La Regione Campania, infatti, sottolinea la centralità che l'individuazione dei LEP assume nel procedimento per l'attribuzione di ulteriori condizioni e forme di autonomia; tuttavia, non si comprende come la determinazione governativa priva di una guida parlamentare possa tradursi in una violazione degli artt. 116, comma 3, e 119 Cost. Per questo motivo, l'eccezione mossa dalla Regione Piemonte è ritenuta fondata.

Nello stesso contesto si registra l'eccezione mossa dalla Regione Lombardia sull'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 76 Cost, per difetto di motivazione sulla ridondanza. Tale eccezione è però ritenuta infondata.

Nonostante ciò, la questione promossa sull'art. 76 Cost è ritenuta fondata nel merito. In particolare, la determinazione dei principi e dei criteri direttivi, di cui parla lo stesso art. 76 Cost, può avvenire anche per relationem con riferimento ad altri atti normativi, purché risultino sufficientemente specifici. In tal senso si procede ad una verifica sull'idoneità

delle 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.

All'interno di queste disposizioni è disciplinata una procedura volta alla determinazione dei LEP culminante con l'emanazione di uno o più Dpcm, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). In siffatta procedura intervengono anche altri soggetti, tra cui la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo di natura politica (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793).

Particolarmente interessante è il comma 791 in cui sono delineate alcune finalità da perseguire attraverso la determinazione dei LEP, specificamente: pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni; assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali; favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Trattasi, però, di finalità caratterizzate da una marcata genericità e che risultano inadeguate a guidare il potere legislativo delegato e a fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. Inoltre, le norme procedurali definite dai commi 792 e seguenti sono insufficienti per soddisfare lo standard imposto dall'art 76 Cost, il quale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

Un altro aspetto da considerare è che i LEP implicano una delicata scelta politica, poiché essa si risolve nel bilanciamento tra l'uguaglianza dei privati e le autonomie regionali e diversi diritti tra loro. Si tratta, in definitiva, di selezionare le prestazioni in tema di diritti civili e sociali, con un'allocazione delle risorse tale da garantire uno standard uniforme delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Il vizio che contraddistingue l'art. 3, comma 1, consiste nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi (per relationem), con riferimento a numerose e variegate materie. Tuttavia, l'idea di voler raggruppare le singole categorie in un'unità assoggettare quest'ultima da una sola disciplina, senza tenere conto delle specificità insite nei singoli settori, non può che condurre ad un risultato contraddistinto da un alto grado di genericità.

La Corte, in questo panorama, asserisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 86 del 2024, poiché il conferimento di un potere legislativo delegato che non sia sorretto da adeguati criteri direttivi, come imposto dall'art. 76 Cost, delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale essendo che i LEP intersecano numerose materie regionali. Pertanto, la determinazione dei LEP dovrà avvenire nel rispetto dei principi costituzionali richiamati dalla presente sentenza.

La dichiarazione di illegittimità dell'art. 3, comma 1, della legge 86 del 2024 determina l'inapplicabilità delle seguenti disposizioni: comma 2 dell'art. 3 in tema di procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1; comma 4 che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina sul monitoraggio dell'erogazione dei LEP; comma 5 e 6 riguardanti gli adempimenti successivi al monitoraggio.

Tutte le regioni impugnano l'art. 2, comma 6, della legge 86 del 2024, secondo cui: con lo schema dell'intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Le ricorrenti, in particolare, ritengono che la norma in esame voglia riservare l'iniziativa legislativa al Governo, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. parrebbe riferirsi ad un'iniziativa legislativa in senso proprio. In quest'ottica sono richiamati anche gli artt. 71 e 121 Cost.

Tuttavia, le questioni sono ritenute non fondate per erroneità dei presupposti interpretativi.

L'articolo 71 della Costituzione prescrive che l'iniziativa legislativa appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere e a qualsiasi organo cui sia conferita da norme costituzionali (fra questi organi rientrano anche i consigli regionali che possono agire anche in tema di leggi ordinarie rinforzate). Inoltre, alla legge ordinaria è preclusa sia la possibilità di estendere il novero dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa sia ampliare i casi in cui l'iniziativa sia concessa all'esecutivo. Pertanto, se l'art. 2, comma 6, della legge 86 del 2024 intendesse riservare al Governo un'ulteriore ipotesi di iniziativa, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo.

Il secondo profilo interpretativo da considerare si riferisce al contenuto dell'art. 116, comma 3, Cost. che non va inteso nel senso di conferire una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata, in quanto esso si riferisce all'iniziativa politico-amministrativa e non a quella propriamente legislativa in senso tecnico. La ratio della norma è far sì che la procedura di conferimento di nuove forme di autonomia sia avviata dal soggetto interessato.

Le Regioni Toscana e Campania impugnano poi l'art. 2, comma 8, nella parte in cui prevede che il disegno di legge di cui al comma 6 è trasmesso alle Camere per la deliberazione, poiché il riferimento ad una mera deliberazione tradisce il dettato dell'art. 116, comma 3, Cost il quale presupporrebbe un iter legislativo ordinario.

Nel merito la questione non è fondata, l'art. 2, comma 8, precisa che il disegno di legge sia trasmesso alle Camere per la deliberazione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. Occorre chiarire il significato dell'ultimo periodo della disposizione costituzionale (La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa tra

lo Stato e la Regione interessata). Se la lettera di quest'ultimo appare non univoca, la sua ratio sembra escludere che alle Camere sia riconosciuto un potere di mera approvazione senza possibilità di introdurre emendamenti. Nel caso di modifiche sostanziali da parte delle Camere della legge di differenziazione, l'accordo precedentemente concluso tra lo Stato e la regione richiedente – il cui consenso è elemento essenziale della procedura – dovrà essere rinegoziato.

L'interpretazione promossa dalla Regione Campania e Toscana non può essere accolta dalla Corte in quanto renderebbe la disposizione dell'art. 2, comma 8, costituzionalmente illegittima sotto due profili: per contrasto con l'art. 116, comma 3, Cost., e per disciplina di un oggetto (il procedimento legislativo) spettante alla Costituzione e ai regolamenti parlamentari.

La Regione Toscana impugna poi l'art. 2, comma 5, nella parte in cui prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri può decidere di non conformarsi, previa motivazione, agli indirizzi individuati dalle Camere sullo schema di intesa preliminare. Per la ricorrente, infatti, tale norma violerebbe il disposto dell'art. 116, comma 3, Cost. assegnando indebitamente una posizione marginale alle Camere a vantaggio dell'esecutivo.

Si tratta, però, di una questione che la Corte ritiene non fondata perché, se è vero che viene riconosciuto alle Camere un ruolo di primaria importanza in sede di approvazione dell'intesa, tale primazia non investe la fase preliminare della stipulazione dell'intesa stessa ove assume un ruolo fondamentale la discrezionalità del legislatore.

La Regione Puglia avanza poi una impugnazione nei confronti dell'art. 7, commi 3 e 5. La prima disposizione statuisce che ciascuna intesa individua le leggi statali che cessano di avere efficacia dopo l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa. Tale norma, secondo la ricorrente, violerebbe: a) l'art. 117 Cost. c'è il rischio che la singola intesa possa porre fine all'efficacia di talune leggi statali attuative di obblighi euro comunitari o internazionali; b) il principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata non specifica se siamo in presenza di abrogazione di legge statale o di una sua mera sospensione; c) il principio di ragionevolezza e il principio della soggezione del giudice alla legge, poiché la dichiarazione di abrogazione spetterebbe solo all'interprete, in particolare al giudice; d) gli artt. 5, 116, 117 e 120 Cost. perché dato che l'intesa regola la forza prescrittiva della legislazione statale si rischia che essa possa compromettere i rapporti tra legge statale e leggi delle altre Regioni che non hanno chiesto l'autonomia particolare.

Per quanto concerne il punto sub a) la norma impugnata non si riferisce all'attuazione degli obblighi europei o internazionali, sicché le future leggi di differenziazione potranno essere sindacate sotto questo aspetto.

Con riferimento al punto sub b) non può essere considerata irragionevole una legge per non aver inquadrato dal punto di vista dogmatico la cessazione dell'efficacia parziale di una legge statale dopo l'entrata in vigore di una legge regionale successiva.

Quanto alla censura sub c) l'abrogazione espressa, disposta dalla legge di differenziazione, favorisce la certezza del diritto e non si pone in contrasto con l'art. 101 Cost e con il principio di soggezione del giudice alla legge ivi contenuto.

Infine, la censura sub d) è infondata in quanto l'art. 7, comma 3, ha una portata limitata alla sola regione differenziata e non alle altre.

L'altra disposizione summenzionata (art. 7, comma 5) statuisce che le disposizioni statali successive all'entrata in vigore di leggi di approvazioni di intese osservano le funzioni legislative e il riparto delle competenze amministrative contenute nelle intese. Secondo la ricorrente, questa possibilità di incidere sulle norme statali successive, a svantaggio delle altre Regioni, si tradurrebbe in una violazione degli artt. 116, comma 3, e 117, commi 3 e 4, Cost.

La Corte ritiene, però, che la questione sia priva di fondamento, in quanto la norma impugnata non produce alcun effetto limitativo nei confronti delle altre Regioni del territorio nazionale. Essa vuole solo precisare che le leggi successive alla legge di differenziazione devono rispettare il contenute e le prescrizioni di quest'ultima.

Viene poi impugnato il comma 7 dell'art. 3 in quanto affida l'aggiornamento dei LEP ad un Dpcm, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari che si occupano del settore finanziario.

In particolare, la Corte osserva che prevedere la possibilità di modificare le leggi che determinano i LEP attraverso strumenti sub-legislativi, quali appunto i Dpcm dà vita ad un meccanismo contraddittorio e dissonante con il sistema costituzionale di riferimento.

4. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili; 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».

La Corte richiama i lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001, dai quali risulta la sostituzione dell'inciso «livelli minimi di garanzia» con la formula attuale («livelli essenziali delle prestazioni»), al fine di assicurare non solo «uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese» (seduta n. 774 del 20 settembre 2000), ma anche uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto - con riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost.

che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Occorre quindi - sottolinea la Corte - allontanare l'orizzonte concettuale dei LEP dal nucleo minimo del diritto, e accompagnarlo verso quello dell'eguaglianza, in conformità con l'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

Il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione, garantito dalla stessa Corte anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario; i LEP, invece, rappresentano un vincolo posto dal legislatore, frutto di un bilanciamento da operare tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione. Per questo motivo, la Corte - richiamando la sentenza n. 169 del 2017 - sottolinea la «discrezionalità politica del legislatore nella determinazione - secondo canoni di ragionevolezza - dei livelli essenziali».

Effettuando un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (art. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera m, Cost.), la Corte evidenzia come, nel momento in cui il legislatore statale conferisca una maggiore autonomia ad una determinata regione, con riferimento ad una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte respinge tutte le questioni promosse (terzo gruppo) dalle ricorrenti, poiché, in caso di trasferimento di una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3 della legge impugnata va interpretato in senso conforme a Costituzione: «nel momento in cui 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 ad 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)».

Secondo la Corte, una volta che l'art. 3, comma 3 della legge n. 86 del 2024 viene fatto oggetto di tale interpretazione costituzionalmente orientata, anche le altre disposizioni impuginate dalle ricorrenti divengono esenti da censura, in quanto 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 ad un diritto civile o sociale.

5. Questioni in tema di leale collaborazione

Le regioni ricorrenti asseriscono la violazione del principio di leale collaborazione a causa della mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza unificata (o della Conferenza Stato-regioni), e in taluni casi della regione o regioni interessate, già in sede di approvazione della legge 86 del 2024 e poi nel corso del procedimento di differenziazione.

Una prima questione promossa dalla Regione Toscana nei confronti dell'intera legge 84 del 2024 si basa sull'osservazione che tale legge sia il frutto di un'iniziativa governativa senza alcuna consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza. Questione ritenuta, però, non fondata: secondo la giurisprudenza costante della Corte costituzionale (per tutte, sentenza n. 237 del 2017), il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali. Inoltre, si rileva il parere rilasciato il 2 marzo 2023 proprio dalla Conferenza unificata sullo schema del disegno di legge in questione.

La Regione Puglia, parallelamente, impugna un gruppo di disposizioni della legge n. 86 del 2024, poiché esse non darebbero alcun ruolo alla Conferenza unificata, o, al massimo, le conferirebbero un ruolo meramente consultivo. La ricorrente segnala la necessità di un coinvolgimento della Conferenza unificata, alla luce del fatto che l'autonomia differenziata, redistribuendo risorse e competenze, avrebbe effetti di carattere generale.

Tuttavia, come si nota nelle dichiarazioni della Corte, il coinvolgimento della Conferenza unificata non può essere ricondotto al principio di leale collaborazione. Il procedimento di differenziazione è infatti costruito sul presupposto che il lavoro sia affidato alle maggioranze contenute all'interno delle Camere, senza che siano imposti ulteriori aggravamenti procedurali.

Le disposizioni effettivamente impugnate sono l'art. 2, commi 4 e 8; l'art. 5; l'art. 7, commi 1, 2, e 4, e l'art. 8, comma 1.

La corte ritiene le questioni non fondate. Nello specifico, la ricorrente ritiene che la necessità di un raccordo con gli enti locali delle regioni terze derivi direttamente dall'art. 116, terzo comma, Cost., norma che, tuttavia, condiziona l'iniziativa della regione interessata alla consultazione degli enti locali, riferendosi – chiaramente – solo agli enti locali della stessa regione, e non anche a quelli delle altre regioni.

Inoltre, la lettera e la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost., costruiscono il procedimento di differenziazione come “un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza”; pertanto, il procedimento di differenziazione già riceve una “copertura” costituzionale. Peraltro – osserva la Corte – il legislatore ha già previsto una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-regioni è informata sin dal principio dell'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).

6. Profili finanziari del regionalismo differenziato

Prima di esaminare le questioni promosse dalle ricorrenti in relazione ai profili finanziari, la Corte - in una prospettiva del tutto coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost. - sottolinea come l'autonomia differenziata sia finalizzata a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici e a rispondere efficacemente agli interessi dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà. Ciò implica due corollari: da un lato, il trasferimento della funzione non può generare un aumento della spesa pubblica, ma può solo ridurla o mantenerla inalterata; dall'altro lato, il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze. Se l'intesa ha ad oggetto più funzioni, l'invarianza finanziaria andrà valutata - sottolinea la Corte - rispetto al complesso delle funzioni trasferite.

Affinché la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario individuare un preciso criterio di valutazione, che assuma come parametro la "gestione efficiente" e che escluda il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite. Queste le traiettorie tracciate dalla Corte per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate - declinazione significativa del principio di sussidiarietà.

Ciò premesso, la Corte prosegue esaminando le questioni promosse dalle ricorrenti.

La Corte affronta, in primo luogo, le questioni concernenti l'art. 8, comma 2 della legge n. 86 del 2024, che prevede meccanismo di allineamento annuale tra spesa e gettito: in particolare, in base all'art. 8 comma 2, qualora venga rilevato «uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni (effettivi) ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi... il Ministro dell'economia adotta... le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese... garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse...».

Tale disposizione è impugnata dalle Regioni Puglia, Toscana e Campania.

Secondo la Regione Puglia, l'art. 8, comma 2, consentendo alla regione di «spendere a piacimento [...] sicura della successiva copertura», violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt.

1 e 28 Cost.) secondo cui il decisore pubblico deve essere sempre responsabile delle proprie scelte.

La Corte dichiara fondate le questioni promosse dalla ricorrente.

L'art. 8, comma 2, fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione – già definite nelle intese, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge impugnata, facendo riferimento, quindi, ai fabbisogni di spesa tout court e non ai fabbisogni standard. La disposizione prevede, dunque, che la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto di trasferimento venga definita ab origine sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione, e non in base al criterio del costo standard (o analogo criterio basato sulla gestione efficiente), violando, così, l'art. 97, secondo comma, Cost.

La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica viola, altresì, il principio di responsabilità del decisore pubblico. Il meccanismo di allineamento delle «aliquote di compartecipazione definite nelle intese» determina – secondo la Corte – un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: lo stesso art. 119 Cost. prevede il finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali anche tramite compartecipazioni, ma non quello dell'allineamento, che rischia di snaturarne l'essenza, rendendole del tutto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata (legittimate dal medesimo articolo solo nelle puntuali ipotesi previste dal quinto comma).

Per quanto detto, la Corte dichiara l'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024, costituzionalmente illegittimo.

7. Conclusioni

L'effetto normativo della sentenza ha inciso su alcuni nodi della legge n. 86 del 2024: l'estensione alle regioni speciali; l'oggetto della differenziazione (con la sostituzione delle “materie” con “specifiche funzioni”); la determinazione dei LEP (con l'annullamento della delega legislativa “in bianco”, dell'aggiornamento dei LEP mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e della procedura transitoria di determinazione dei LEP sempre mediante Dpcm); l'allineamento “fabbisogni-compartecipazioni” (sulla base del criterio della “spesa storica” anziché di quello dei “costi standard” o della “gestione efficiente”); il concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica (previsto come facoltativo anziché obbligatorio).

La sentenza esaminata ha inciso sul successivo giudizio di ammissibilità del referendum, cui la Corte costituzionale ha dato esito negativo il 20 gennaio 2025, dichiarando lo stesso inammissibile in relazione al quesito referendario nel quale si chiedeva di eliminare interamente la legge n. 86 del 2024.

La Consulta, anticipando il contenuto della sentenza tramite un Comunicato, definisce inammissibile il quesito referendario “sulla legge n. 86 del 2024, come risultante dalla sua sentenza n. 192 del 2024”, poiché il referendum avrebbe ad oggetto lo stesso art. 116, terzo comma, della Costituzione, il che non può che essere oggetto di un’eventuale revisione costituzionale (e non di un referendum abrogativo).

Inoltre, la Corte non rileva omogeneità/chiarzza nella formulazione del quesito. In questa prospettiva, l’omogeneità sarebbe da ricondurre alla molteplicità di contenuti della legge stessa, mentre la chiarezza sarebbe alterata dalla non applicabilità della legge, come affermato dalla stessa Cassazione.

In caso di ammissibilità del referendum, dunque, vi sarebbe stato il concreto rischio di porre l’elettore dinanzi ad un quesito non più aderente alla realtà della legge così come modificata dalla sentenza della Corte, una legge non più attuabile poiché priva della sua essenziale normatività, generando una pericolosa “torsione plebiscitaria” dello strumento referendario, utilizzato come strumento improprio di modifica – o eliminazione – del regionalismo differenziato dall’ordinamento costituzionale.