AIC
Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Osservatorio costituzionale

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE
Codice ISSN: 2283-7515
Fasc. 4/2026
Data: 4 agosto 2026

*Il mito di Icaro, la ricerca del "giusto mezzo" e il regionalismo differenziato: a proposito degli schemi di intesa preliminare all'esame del Parlamento**

di **Guido Rivosecchi** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Padova*

TITLE: The myth of Icarus, the search for the "golden mean" and asymmetric regionalism: on the preliminary agreements under parliamentary review

ABSTRACT: Il contributo prende in esame gli schemi di intesa preliminare tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto per l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato nel quadro dei principi e della giurisprudenza costituzionale, mettendone in rilievo i profili critici da un lato "per eccesso" e, dall'altro lato, "per difetto". "Per eccesso" poiché in alcuni ambiti materiali tali schemi di intesa potrebbero porsi in contrasto con i limiti "di sistema"; "per difetto" poiché gli stessi schemi di intesa, in altri ambiti materiali, potrebbero tradursi in norme "manifesto" che nulla aggiungono ai poteri già nella disponibilità delle Regioni, senza peraltro fornire alcuna certezza sul rispetto della clausola di invarianza finanziaria quanto alle risorse da destinare alle funzioni trasferite.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.
Il contributo costituisce la versione rielaborata e ampliata dell'audizione svolta il 5 giugno 2026 dinnanzi alla prima Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sugli schemi di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

This paper examines the preliminary agreements between the Government and the Regions of Liguria, Lombardia, Piemonte and Veneto for the implementation of so-called asymmetric regionalism, within the framework of constitutional principles and jurisprudence, highlighting their critical aspects both "by excess" and "by deficiency". "By excess", insofar as in certain subject-matter areas these preliminary agreements may conflict with systemic constitutional constraints; "by deficiency", insofar as the same agreements, in other subject-matter areas, may amount to mere declaratory provisions that add nothing to the powers already at the disposal of the Regions, while failing to provide any certainty as to compliance with the financial neutrality clause with respect to the resources to be allocated to the transferred functions.

KEYWORDS: schemi di intesa preliminare tra Stato e Regioni; regionalismo differenziato; inadeguatezza delle funzioni e delle risorse trasferite ai principi costituzionali; preliminary agreements between the State and the Regions; asymmetric regionalism; inadequacy of transferred functions and resources in relation to constitutional principles

SOMMARIO: 1. Premessa: autonomia/differenziazione ed eguaglianza dei diritti. – 2. I profili procedurali, il mancato coinvolgimento degli enti locali e i dubbi sugli adempimenti istruttori. – 3. La «protezione civile» regionale "differenziata" sul modello di quella nazionale oltre i limiti "di sistema". – 4. La materia «professioni»: residua qualcosa alla differenziazione possibile? – 5. La «previdenza complementare e integrativa», ovvero: ciò che è già differenziato. – 6. La materia sanitaria e il coordinamento della finanza pubblica, tra recente giurisprudenza costituzionale favorevole all'autonomia e limiti alla differenziazione possibile. – 7. Il nodo irrisolto del finanziamento del regionalismo differenziato.

1. Premessa: autonomia/differenziazione ed eguaglianza dei diritti

Dalla mitologia greca, all'*Etica Nicomachea* di Aristotele, all'*Aurea Mediocritas* di Orazio la dottrina del "giusto mezzo" è una costante della cultura classica ancora oggi valida. In particolare,

essa torna utile quando si tratta di procedere a *scelte politiche* di attuazione di istituti previsti dalla Costituzione nei delicati bilanciamenti a cui è chiamato il legislatore[1].

La ricerca del "giusto mezzo" pare tanto più auspicabile quando ci si trova di fronte a norme costituzionali, come l'art. 116, terzo comma, Cost., che non implicano alcun obbligo di attuazione, né tantomeno alcuna soluzione costituzionalmente obbligata, rimettendo invece alla discrezionalità del Parlamento la valutazione delle compatibilità con i principi costituzionali delle scelte devolutive del c.d. regionalismo differenziato.

A circa dieci anni di distanza dall'avvio del procedimento e a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime diverse disposizioni della legge n. 86 del 2024, volta a porre i principi generali per l'attuazione dell'autonomia differenziata, sono giunti all'esame del Parlamento gli schemi di intesa preliminare tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, asseritamente "adeguati" al *dictum* del Giudice delle leggi.

Ai fini di un'analisi di tali provvedimenti nella prospettiva del Parlamento, a cui spetterà l'ultima parola nel controllo *politico* del procedimento e dei contenuti, occorre brevemente richiamare il quadro di riferimento in cui si colloca il regionalismo differenziato composto dalle norme costituzionali da interpretare in via sistematica e dalla giurisprudenza costituzionale, che ha sempre avuto un ruolo determinante nella costruzione dell'istituto regionale[2]. Non ci si riferisce, quindi, soltanto alla sentenza n. 192 del 2024, ma anche alle altre pronunce della Corte che sono intervenute in ambiti materiali interessati dai trasferimenti di funzioni qui in esame, individuando rilevanti principi di diritto e limiti "di sistema" alla differenziazione possibile.

Il regionalismo differenziato va collocato nel quadro dei principi fondamentali della Carta costituzionale, secondo cui l'autonomia territoriale è strettamente connessa alla differenziazione[3],

[1] Che la facoltà di accedere a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex* art. 116, terzo comma, Cost. sia una di queste scelte politiche possibili nel rispetto del procedimento e dei limiti previsti dalla Costituzione è confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, nella parte in cui ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'intera legge n. 86 del 2024 (sent. n. 192 del 2024, spec. punto n. 7.2 del "Considerato in diritto"). Nello stesso senso, v. già G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, 833 ss.

[2] Sul punto, cfr. già G. GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965, 59 s.

[3] In questa prospettiva, cfr. G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2014, 16 s.

Infatti, scopo principale dell'autonomia è realizzare l'autogoverno delle comunità consentendo di fornire una disciplina differenziata agli enti per rispondere ai diversi bisogni dei territori, ovviamente nei limiti di sistema segnati dalla Costituzione a partire dalla soglia di eguaglianza necessaria nella garanzia dei diritti costituzionali. Secondo i principi costituzionali non vi è contraddizione tra autonomia/differenziazione ed eguaglianza; anzi, la differenziazione degli enti può consentire di migliorare l'esercizio delle competenze e l'erogazione delle prestazioni inerenti ai diritti, in quanto meglio adattata ai diversi contesti territoriali[4].

All'opposto, nel corso della vicenda repubblicana, spesso si è manifestata la pretesa della legge statale di disciplinare e conformare enti territoriali *eguali* nell'ambito della stessa categoria (ad esempio: un *determinato* modello organizzativo e funzionale di *provincia* o di *comune*), esportabile in ogni contesto a prescindere dalle peculiarità territoriali e dai caratteri demografici ed economici largamente differenti delle realtà locali[5]. Tutto ciò ha finito per avvalorare un disegno di uniformità difficilmente compatibile con i principi costituzionali.

Anche per ovviare a questi rischi, il Titolo V del 2001 ha introdotto una clausola di asimmetria (art. 116, terzo comma, Cost.) nel regionalismo simmetrico italiano al fine di consentire alle Regioni, in caso di fallimento del regionalismo simmetrico, di sperimentare l'esercizio di alcune funzioni nel rispetto delle condizioni costituzionalmente previste[6].

[4] In questo senso, cfr. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 96, secondo il quale «autonomia significa differenziazione», nel senso che «l'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento», sicché «la differenziazione è [...] lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione».

[5] Cfr. R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI-M. GORLANI-N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno - Brescia, 24 maggio 2019, Milano, Giuffrè, 2020, 189 s., il quale definisce «vecchio inganno» la pretesa «eguaglianza tra gli enti» frutto di un'artificiosa contrapposizione tra eguaglianza e autonomia. In senso non dissimile, cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, 575, secondo il quale «nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini».

[6] In questa prospettiva, cfr. A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in R. BIN-F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 107 ss., il quale ricostruisce le vicende del regionalismo italiano alla luce della compresenza nel testo costituzionale di due logiche: l'una «derogatoria», che appartiene al regionalismo asimmetrico, cioè alla specialità, l'altra «traslativa» (secondo la quale le competenze regionali trovano riscontro in simmetriche incompetenze dello Stato), propria del regionalismo simmetrico delle Regioni di diritto comune, giungendo a valutare gli effetti dell'inserimento di una clausola di asimmetria (art. 116, terzo comma, Cost.) nell'impianto simmetrico del regionalismo italiano.

2. I profili procedurali, il mancato coinvolgimento degli enti locali e i dubbi sugli adempimenti istruttori

Tanto premesso, occorre guardare agli schemi di intesa preliminare alla stregua di quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge n. 86 del 2024, chiedendosi se essi rispettino i limiti "di sistema" e soprattutto costituiscano risposta adeguata alle esigenze di rilancio del disegno costituzionale di autonomia.

Si può anticipare che la risposta è negativa in quanto gli schemi di intesa, valutati alla stregua degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, presentano profili critici da un lato "per eccesso" e, dall'altro lato, "per difetto". "Per eccesso" poiché, in alcuni ambiti materiali (si pensi alle «professioni»), lo spazio residuo alla differenziazione possibile è veramente limitato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 e, quindi, gli schemi di intesa potrebbero porsi in contrasto con i limiti di sistema di derivazione europea in tema di accesso alle attività professionali e alla libera prestazione dei servizi. "Per difetto" poiché gli stessi schemi di intesa, in altri ambiti materiali, potrebbero tradursi in norme "manifesto" che nulla aggiungono ai poteri e alle funzioni già nella disponibilità delle Regioni (si pensi alla previdenza complementare e integrativa), avvalorando un uso "politico" dell'art. 116, terzo comma, Cost., rivolto, più che a introdurre «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», a consolidare con la fonte rinforzata spazi di autonomia di cui già tutte le Regioni dispongono.

Andando per ordine, occorre distinguere gli aspetti di carattere procedurale da quelli contenutistici.

Sul piano del procedimento, bisogna anzitutto ricordare che larga parte delle garanzie costituzionali che assistono il procedimento di differenziazione passano per il ruolo riservato al Parlamento[7], cui spetta non soltanto l'approvazione finale, ma anche la formulazione di atti di indirizzo sugli schemi di intesa in cui confluiscono gli esiti delle fasi precedenti.

È necessario quindi controllare che l'iniziativa della Regione interessata sia sostenuta da adeguata istruttoria e da un effettivo dialogo *preventivo* con gli enti locali per evitare che le intese comprimano eccessivamente l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti territoriali sub-

[7] Al riguardo, cfr. F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato e l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2019, 440 ss.

regionali. A tali fini, l'art. 116, terzo comma, Cost. e la legge n. 86 del 2024 prevedono che siano «sentiti gli enti locali». La disciplina sul procedimento dispone, poi, che gli schemi di intesa siano predisposti in esito a una congrua trattativa tra Regione e Stato, approvati dal Consiglio dei ministri e che siano corredati dai pareri delle Conferenze.

Nel caso di specie, ci si trova di fronte a un procedimento che, stando alle premesse degli schemi di intesa, è ritenuto unitario, anche se si dipana nell'arco di dieci anni circa, in cui vi sono stati cambi di maggioranze e avvicendamenti tra le forze politiche nei governi locali, regionali e nazionale. In esito a questo percorso, gli schemi di intesa oggi sottoposti all'esame del Parlamento sono molto diversi da quelli originari, anzitutto perché è intervenuta la sentenza n. 192 del 2024 a cui tali schemi si sono dovuti adeguare, ma anche perché sono cambiati i contenuti in esito alla fase più recente della trattativa avvenuta nella XIX legislatura. Ciò ha determinato, tra l'altro, una significativa distanza tra le richieste iniziali, in cui le Regioni interessate riversavano considerevoli aspettative ai fini del rilancio del disegno costituzionale di autonomia, e le motivazioni addotte nella documentazione allegata agli schemi di intesa preliminare[8].

In definitiva, si è svolto un lungo negoziato tra Stato e Regioni, connotato da fasi alterne e da significativi cambiamenti ai vertici degli organi politici, che però, almeno stando alle premesse degli schemi di intesa, è rifluito in un procedimento ritenuto di carattere unitario.

Tutto questo suscita un primo ordine di interrogativi a cui è chiamato a rispondere il Parlamento: se possano, cioè, essere soddisfatti i requisiti di unitarietà e continuità del procedimento per il quale la norma costituzionale presuppone che si pronuncino gli organi effettivamente rappresentativi delle comunità locali e regionali, oltre al Parlamento nazionale "a chiusura" e a garanzia della procedura.

In particolare, essendo il Parlamento chiamato a controllare che nessuna fase del procedimento sia stata pretermessa, occorre controllare che gli enti locali siano stati "sentiti" con modalità tali da soddisfare i requisiti costituzionalmente previsti. Ciò significa assicurare tale coinvolgimento anche nel caso in cui, come quello qui in esame, si proceda con le iniziative approvate nel corso di precedenti legislature, e quindi in presenza di organi politico-rappresentativi ripetutamente rinnovati ad ogni livello territoriale di governo.

[8] Il punto è sottolineato dall'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame degli schemi di intesa preliminare per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia riferiti alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto*, Intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, 30 giugno 2026, 4.

In proposito, i pareri di ANCI e UPI, acquisiti in sede di Conferenza unificata, pur giungendo a conclusioni diverse – "contrario", l'uno, e "favorevole con condizioni", l'altro –, hanno entrambi lamentato l'inadeguato coinvolgimento degli enti locali interessati nell'avvio dei processi di autonomia differenziata, sottolineando, in particolare, la mancanza di "attualità" delle iniziative regionali, risalenti al 2017-2018, che si ripercuoterebbe sull'inadeguato coinvolgimento degli enti sub-regionali. Conseguentemente, ANCI e UPI hanno richiesto l'integrazione degli schemi di intesa con la documentazione del confronto intercorso tra Regioni ed enti locali.

Al riguardo, si può anzitutto osservare che, per quanto le modalità di coinvolgimento degli enti locali siano rimesse all'autonomia statutaria regionale, peraltro, stando al tenore letterale dell'art. 2, comma 5, della legge n. 86 del 2024, in maniera non sufficientemente precisata, la garanzia dell'inciso contenuto nell'art. 116, terzo comma, Cost. («sentiti gli enti locali») dovrebbe essere soddisfatta da un parere formale del Consiglio delle autonomie locali (CAL) o di organo adeguatamente rappresentativo degli enti locali e non da informative o strumenti informali di consultazione, per quanto ripetuti nel tempo, resi in sedi e tavoli di lavoro e concertazione delle parti economiche e sociali regionali o di confronto con le autonomie funzionali (come in qualche caso è accaduto) che non rivestono il carattere democratico-rappresentativo degli enti locali.

Ma il punto decisivo è un altro. Stando ai principi generali, l'omessa espressione del parere degli enti locali, richiesto *ex ante* dall'art. 116, Cost., non è sanabile in via successiva per pacifica giurisprudenza amministrativa (che si è formata in altri settori) e, quindi, potrebbe essere causa di illegittimità del procedimento.

In proposito, si deve inoltre sottolineare che alcuni ambiti materiali interessati dagli schemi di intesa, come la «protezione civile» e le «professioni», incidono su funzioni amministrative affidate anche agli enti locali[9]. Questi ultimi, pertanto, potrebbero essere destinatari di ulteriori compiti senza essere stati coinvolti in maniera non conforme al *test* di sussidiarietà richiesto dalla sentenza n. 192 del 2024.

Quanto, infine, agli oneri istruttori a carico delle Regioni richiedenti, è opportuno rilevare che le c.d. "griglie-tipo" per il controllo di sussidiarietà e l'ulteriore documentazione allegata agli schemi di intesa, se pure attestano inefficienze da parte statale nello svolgimento di alcune delle funzioni

[9] Il punto è sottolineato, ad esempio, da C. BUZZACCHI, *Sugli schemi di intese preliminari tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto*, in *Astrid Rassegna*, n. 9, 2026, 3.

interessate dai trasferimenti[10], non costituiscono, di per sé, sufficiente motivazione per procedere alla deroga al riparto costituzionale delle funzioni. Quest'ultima, infatti, secondo la sentenza n. 192 del 2024, deve essere giustificata in riferimento alle caratteristiche delle singole funzioni oggetto di trasferimento e del contesto complessivo in termini di incremento di efficacia, efficienza, equità e responsabilità; ciò conseguentemente richiede «un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»[11].

Al riguardo le "griglie-tipo" compilate dalle Regioni richiedenti non contengono obiettivi sempre adeguatamente misurabili e verificabili con riguardo ai richiamati parametri richiesti dalla Corte costituzionale e ciò potrebbe generare margini di incertezza sugli esiti del processo di differenziazione e sulla stessa idoneità delle Regioni ad assicurare un miglior esercizio delle funzioni trasferite. In altre parole, in carenza di adempimento degli obblighi istruttori richiesti, la differenziazione potrebbe tradursi in un incremento dell'autonomia senza che a ciò corrispondano «vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta» come esige la giurisprudenza costituzionale[12].

3. La «protezione civile» regionale "differenziata" sul modello di quella nazionale oltre i limiti "di sistema"

Venendo ai contenuti degli schemi di intesa preliminare, va anzitutto rilevato che si tratta di testi di *identico* contenuto relativamente alle quattro Regioni richiedenti. L'uniformità dei provvedimenti, pur non arrivando a prefigurare un *tertium genus* di autonomia regionale tra quella ordinaria e quella speciale per l'oggetto complessivamente circoscritto delle intese e soprattutto per

[10] Che il regionalismo differenziato sia strumento non soltanto per l'attuazione dei principi costituzionali sulle autonomie territoriali, ma anche per assicurare la credibilità dello Stato, dopo il fallimento del regionalismo simmetrico e di numerose riforme, è la tesi sostenuta da M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, Marsilio, 2019, *passim*, spec. 11 e 18 ss.; ID., *Autonomia differenziata. Materiali controcorrente*, Torino, Giappichelli, 2025.

[11] Sent. n. 192 del 2024, punto n. 4.3 del "Considerato in diritto".

[12] Sent. n. 192 del 2024, punto n. 4.3 del "Considerato in diritto".

la loro scarsa utilità al conseguimento della maggiore autonomia e della maggiore efficienza[13], si pone in contrasto con la logica del regionalismo differenziato e con quanto affermato dalla sentenza n. 192 del 2024, in quanto le richieste di funzioni differenziate dovrebbero fondarsi sulle specificità territoriali, economiche e sociali per assicurare un miglior esercizio delle competenze.

Lungi dal motivare su tali specificità territoriali, le relazioni illustrative e la documentazione allegata agli schemi di intesa sembrano invece riflettere problematiche comuni alle quattro Regioni richiedenti, nonché ad altre Regioni. In altre parole, le richieste di differenziazione manifestano i limiti della perdurante inattuazione dei principi costituzionali sull'autonomia, evidente alla stregua di vent'anni di prassi legislative che hanno prodotto un diritto costituzionale "vivente" delle autonomie territoriali molto lontano dalla lettera del Titolo V e improntato a un forte accentramento[14]. Nondimeno, tali problematiche ben difficilmente potranno essere risolte dal regionalismo asimmetrico, suggerendo, piuttosto, il rilancio complessivo del disegno costituzionale di autonomia simmetrica per affrontare problemi in larga parte comuni a tutti i territori.

Quanto alla protezione civile, si introduce un regime giuridico analogo a quello vigente per le emergenze nazionali, che comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, con poteri straordinari[15]. In relazione a tali eventi calamitosi, viene attribuito al Presidente della Giunta regionale il potere di emanare ordinanze in deroga non soltanto alla legislazione regionale, secondo quanto già previsto[16], bensì anche alle leggi statali, sebbene entro certi limiti (rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle norme euro-unitarie); ulteriori limiti sono individuabili per mezzo della successiva adozione di «linee guida» definite «non vincolanti».

Al riguardo si può osservare quanto segue.

In primo luogo, per il "nuovo" potere di ordinanza è prevista una sorta di "doppio binario", a seconda del grado di urgenza degli interventi richiesti: da un lato, viene delineata una procedura, per così dire, "ordinaria", secondo la quale l'esercizio del potere di ordinanza deve essere autorizzato dal Consiglio dei ministri; dall'altro lato, in caso di «gravi e comprovate ragioni di

[13] In questo senso, invece, cfr. C. BUZZACCHI, *Sugli schemi di intese preliminari tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto*, cit., 1 ss.

[14] Al riguardo, per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Regioni, democrazia e finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, 281 ss.

[15] Cfr. art. 7, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 1 del 2018, c.d. Codice della protezione civile.

[16] Ai sensi dell'art. 25, comma 11, del decreto legislativo n. 1 del 2018.

urgenza che non consentono di attendere la deliberazione del Consiglio dei ministri», è prevista una procedura "straordinaria", che consente al Presidente della Giunta regionale di emanare ordinanze in assenza di autorizzazione da trasmettere all'autorità statale per la protezione civile ai fini dell'approvazione in via successiva.

Trattandosi di ordinanze urgenti, volte a fronteggiare con la massima tempestività emergenze di carattere eccezionale, nella maggior parte dei casi non sussisteranno le condizioni per una verifica *preventiva* da parte degli organi statali dei presupposti e dell'entità delle deroghe, e sarà così invertito l'ordine logico prefigurato dalla disposizione, che esprime una preferenza per l'*iter* "normale", secondo il quale all'esercizio del potere di ordinanza deve seguire la deliberazione del Consiglio dei ministri. Pertanto, i Presidenti di Regione potrebbero adottare ordinanze derogatorie della legislazione vigente, regionale e *statale*, la cui durata massima è stabilita soltanto "di regola" (con termine che parrebbe meramente ordinatorio), e gli atti *medio tempore* adottati resterebbero comunque validi ed efficaci, anche in caso di mancata autorizzazione dell'autorità statale. Ciò non sembra in linea con l'esigenza di tipizzare nella procedura e nei contenuti il potere di ordinanza in forza del principio di legalità, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale[17].

In secondo luogo, appare superflua la specificazione di cui al periodo conclusivo del comma 3 dell'art. 2 degli schemi di intesa, stando al quale «[r]imane salvo il potere del Consiglio dei ministri di revocare l'autorizzazione […] ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241». Quest'ultima, infatti, costituisce una disposizione di portata generale, valida per qualunque tipo di provvedimento amministrativo ad efficacia durevole, che sempre può essere revocato allorché sopravvengano motivi di pubblico interesse o si verifichino mutamenti della situazione di fatto, non prevedibili al momento dell'adozione dell'atto.

In terzo luogo, non è chiara l'utilità di «linee-guida finalizzate all'individuazione delle disposizioni statali di prassi derogabili in regime di emergenza» dal momento che esse sono espressamente qualificate «non vincolanti». Da un lato è apprezzabile l'intento collaborativo dell'istituto, volto ad individuare in maniera "flessibile" le norme derogabili in caso di emergenza tra centro e periferia; dall'altro lato, però, la stessa relazione illustrativa sottolinea «la difficoltà di individuare *ex ante* e in positivo un elenco di disposizioni statali derogabili con atti regionali»,

[17] Cfr., tra le tante, sentt. n. 284 del 2006; n. 237 del 2007; n. 32 del 2012.

«risultando la deroga motivata sulla base delle peculiarità dell'evento in concreto occorso, non preventivabili in via generale e astratta». L'impressione è che questa «sorta di catalogo di disposizioni normative statali in astratto derogabili», come definito dalla relazione, potrà eventualmente essere utile soltanto in caso di contenzioso, in quanto, in linea generale, la violazione delle linee-guida secondo la giurisprudenza costituzionale è indice di illegittimità degli interventi.

Il profilo maggiormente critico degli schemi di intesa è ravvisabile nella parte in cui è sostanzialmente consentito alle ordinanze regionali di intervenire in ambiti materiali in cui vi è "intreccio" di materie. Tali ordinanze, quindi, potrebbero incidere sui diritti civili e sociali e richiedere la previa determinazione dei livelli essenziali. Inoltre, affidare ad alcuni Presidenti di Regione poteri di ordinanza così sensibilmente diversi, quale effetto del processo di differenziazione, potrebbe ripercuotersi negativamente sulla garanzia dell'eguaglianza sostanziale e sul principio di solidarietà tra territori che proprio nell'emergenza dovrebbe raggiungere la sua massima espansione (garanzie su cui insiste la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024).

Nel complesso, non persuade la scelta di inserire negli schemi di intesa innovazioni di questo tipo che ben potrebbero, invece, essere collocati in una riforma del Codice della protezione civile volta a disciplinare un potere di ordinanza di tutti i Presidenti di Giunta regionale – e, ancora prima, dei sindaci – conforme all'art. 118 Cost. e ispirato alla logica della sussidiarietà, consentendo, cioè, di derogare alle disposizioni legislative regionali e statali per le emergenze rispettivamente di ambito regionale e locale. Al riguardo, sembrerebbe ragionevole introdurre una disciplina uniforme, applicabile su tutto il territorio della Repubblica, che assicuri l'intervento di ciascun livello territoriale di governo in relazione al "proprio" ambito territoriale di emergenza, anche in ragione dell'"intreccio" con le materie di potestà concorrente «governo del territorio» e «protezione civile» e, soprattutto, della «forte incidenza» di tali poteri sull'esercizio delle competenze amministrative degli enti sub-statali. Nell'esercizio di tali poteri dovrebbe quindi essere assicurato un adeguato coinvolgimento del livello regionale e locale, secondo i paradigmi collaborativi affermati dalla giurisprudenza costituzionale[18].

In definitiva, pur essendo la «protezione civile» una materia "no-LEP", è difficile immaginare che il potere di ordinanza, previsto dagli schemi di intesa, non possa intercettare ambiti attinenti alla sfera dei diritti civili e sociali e, quindi, potrebbe ritenersi non sufficiente la "clausola di

[18] Cfr., tra le tante, sentt. n. 246, punto n. 12.5.4 del "Considerato in diritto", e n. 232 del 2009.

salvaguardia" dei livelli essenziali, prevista dall'art. 6 degli stessi schemi di intesa, soprattutto per gli eventi calamitosi di cui all'art. 7, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 1 del 2018, che, per espressa previsione legislativa, richiedono «l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni».

Quindi, per questi profili, gli schemi di intesa presentano profili critici "per eccesso" rispetto ai limiti "di sistema" alla differenziazione possibile.

L'art. 3 degli schemi di intesa, poi, individua il commissario delegato per le emergenze di rilievo nazionale (di cui all'art. 7, comma 1, lett. c, del decreto legislativo n. 1 del 2018) nel Presidente della Regione o, previa intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile, in una diversa persona indicata dallo stesso Presidente. Da un lato, si tratta di previsione volta ad attuare una forma di collaborazione "organica" tra Stato e Regione realizzata mediante il Presidente-commissario, che rimane, come tutti i commissari straordinari del Governo, «*organo statale*, la cui disciplina non può che spettare allo Stato»[19]. Dall'altro lato, però, l'automatismo introdotto è discutibile, in quanto individuare il commissario delegato necessariamente nel Presidente potrebbe non essere sempre la soluzione adeguata nei casi in cui l'amministrazione regionale ha concorso al prodursi di eventi dannosi (si pensi a insufficienti interventi regionali in materia ambientale o infrastrutturale o in materia di protezione civile). Nella specie, il commissario delegato è espressione di un potere sostitutivo statale straordinario *ex* art. 120 Cost. che si esplica al di fuori del paradigma della sussidiarietà, nei casi in cui valori costituzionalmente protetti potrebbero essere pregiudicati, al punto tale da giustificare l'intervento statale anche *contro* l'autonomia, quando essa non è in grado di garantire i diritti a beneficio dei quali dovrebbe operare[20]. Dal punto di vista di chi subisce l'intervento sostitutivo si realizza una sorta di *trade-off* tra autonomia e diritti: alla rinuncia all'autonomia, più o meno imposta, corrisponde l'intervento statale per ripristinare il livello essenziale di tutela pregiudicato dall'insoddisfacente cura degli interessi da parte dell'amministrazione regionale. Da quanto detto segue che, almeno in certi casi, sembrerebbe ragionevole lasciare all'autorità statale la scelta circa l'individuazione del commissario.

Infine, sempre in materia di protezione civile, l'art. 4 degli schemi di intesa attribuisce alle Regioni potestà normativa e amministrativa in relazione ai seguenti ambiti: reclutamento di personale regionale addetto alla protezione civile, con possibilità di attivare, a questo scopo,

[19] Così, Corte cost., sent. n. 165 del 2011 (cors. ns.).

[20] Sul punto, cfr. S. PAJNO, *I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti nella recente esperienza. Un primo bilancio*, in *federalismi.it*, n. 9, 2018, 9 ss.

procedure d'urgenza (comma 1, lett. a); istituzione di apposite sezioni contrattuali relative al personale assegnato, nel rispetto delle procedure di contrattazione collettiva, ferme restando le materie di competenza esclusiva statale (comma 1, lett. b); formazione degli operatori di protezione civile (comma 1, lett. c).

Si tratta di funzioni già in parte attribuite alle autorità territoriali di protezione civile (tra le quali sono espressamente ricompresi «i Presidenti delle Regioni»), ma che gli schemi di intesa incrementano per le Regioni beneficiarie della differenziazione, con la possibilità di attivare apposite procedure per l'assunzione di personale regionale, «in caso di necessità e urgenza» e la facoltà di operare in deroga ad una serie di disposizioni statali, mentre l'art. 6 del Codice della protezione civile stabilisce, in linea generale, che le funzioni ivi previste debbono essere svolte «nel rispetto delle vigenti normative in materia».

Al riguardo, un primo ordine di problemi si pone, ancora una volta, circa la obiettiva difficoltà di definire in modo univoco quando ricorrano casi di necessità e urgenza tali da giustificare assunzioni di personale in deroga, soprattutto alla luce del carattere già di per sé emergenziale delle situazioni che tale personale è ordinariamente chiamato a fronteggiare.

Analoghe questioni, inoltre, si pongono in ordine al potere di derogare alle disposizioni di legge statale. Contrariamente a quanto previsto per le ordinanze regionali di protezione civile, nella specie vengono individuate in maniera tassativa le disposizioni derogabili da parte delle Regioni e vengono espressamente evitate interferenze con materie di competenza esclusiva statale, facendo salve «le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e del soccorso pubblico» e specificando che l'istituzione delle sezioni contrattuali relative al personale di protezione civile dovrà comunque avvenire «nel rispetto delle procedure di contrattazione collettiva», secondo quanto indicato dalla giurisprudenza costituzionale, che individua nella c.d. riserva di contrattazione collettiva, riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile», un limite invalicabile all'autonomia regionale, anche particolare[21].

Restano comunque molti dubbi sull'utilità di queste disposizioni, soprattutto a fronte del disegno di legge del Governo in materia di protezione civile, attualmente all'esame del Senato[22], che istituisce una sezione contrattuale per il personale di protezione civile delle Regioni e affida

[21] Cfr., ad esempio, sentt. n. 153 e n. 212 del 2021; n. 253 del 2022; n. 53 del 2023.

[22] Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, A.S. 1779, "Disposizioni in materia di protezione civile", presentato dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare.

ulteriori funzioni in materia agli enti sub-statali. Se fosse approvato questo disegno di legge, è lecito domandarsi quali effettivi spazi rimarrebbero, con riferimento a questa funzione, per la differenziazione regionale mediante le intese *ex* art. 116, terzo comma, Cost.

4. La materia «professioni»: residua qualcosa alla differenziazione possibile?

Quanto alla materia «professioni», gli schemi di intesa preliminare che prevedono l'attribuzione alle Regioni di «funzioni normative e amministrative volte a disciplinare professioni di rilievo regionale» devono essere valutati alla stregua di un duplice ordine di limiti: quelli posti da tempo dalla giurisprudenza costituzionale nella materia concorrente delle «professioni» (che gli schemi di intesa intendono superare mediante la fonte rinforzata), e i limiti "ulteriori" alla differenziazione possibile nella materia delle «professioni» posti dalla sentenza n. 192 del 2024, con riguardo al diritto dell'Unione europea.

Per il primo profilo, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, mentre possono rientrare nella competenza delle Regioni la sola disciplina di limitati aspetti delle attività professionali comunque individuate dallo Stato che presentano specifico collegamento con la realtà regionale. Pertanto le Regioni non possono istituire nuove figure professionali[23].

Per il secondo profilo, la sentenza n. 192 del 2024 ha chiarito che le professioni rientrano tra le materie per le quali il trasferimento di funzioni è «difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà» per i vincoli derivanti dall'ordinamento euro-unitario e per altri limiti di sistema, sicché l'onere motivazionale gravante sulle Regioni interessate dovrà ritenersi particolarmente gravoso, ed eventuali devoluzioni di funzioni saranno oggetto di uno «scrutinio stretto di legittimità costituzionale»[24].

Da un lato, la disciplina delle professioni ordinistiche è riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» e, dall'altro lato, la normativa unionale sulla tutela del consumatore limita comunque

[23] In questo senso, ad esempio, sentt. n. 98 del 2013; n. 209 del 2020; n. 127 del 2023; n. 196 del 2025.
[24] Sent. n. 192 del 2024, punto n. 4.4 del "Considerato in diritto".

la differenziazione possibile che potrà riguardare – è, questo, l'unico spiraglio lasciato aperto dalla Corte – «quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale»[25].

In proposito, l'art. 7 degli schemi di intesa, nel disporre che l'attribuzione alle Regioni interessate di funzioni connesse alla materia professioni debba avvenire «nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea», esclude, come richiesto dalla sentenza n. 192 del 2024, «le attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi», «le professioni sanitarie» e le «relative attività tipiche», e riserva alle Regioni la possibilità di «disciplinare professioni di rilievo regionale», subordinandone l'esercizio all'iscrizione in un apposito elenco, e introducendo limitazioni connesse al necessario rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea in tema di accesso alle attività professionali, libera circolazione e libera prestazione dei servizi (art. 7, comma 5).

Se, sul piano formale, gli schemi di intesa sembrano rispettare il duplice ordine di limitazioni posto dalla giurisprudenza costituzionale alla differenziazione possibile, per altro verso si porranno inevitabili difficoltà applicative a cominciare dalla concreta individuazione delle professioni «di rilievo regionale» non ordinistiche che presentino, stando ai requisiti richiesti, un «nesso diretto ed evidente con le caratteristiche peculiari del territorio della Regione […] e della relativa economia».

Peraltro, anche la disciplina differenziata relativa alle «professioni di rilievo regionale», ammesso e non concesso che siano individuabili nello spiraglio – davvero stretto – lasciato dalla sentenza n. 192 del 2024, sarà soggetta a quel *test* di proporzionalità previsto dal decreto legislativo n. 142 del 2020 (di recepimento della direttiva (UE) 2018/958), al fine di «ridurre le regolamentazioni che ostacolano l'ingresso e la libera circolazione dei professionisti nel mercato interno», con il rischio che questo obiettivo – di rilievo sovranazionale – sia inconciliabile con albi regionali che abilitino delle "professioni regionali" «limitatamente al territorio» delle Regioni stesse.

Alla stregua di tali orientamenti, l'eventuale attribuzione alle Regioni richiedenti, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., di funzioni attinenti alla materia delle professioni non potrà non dare adito a un cospicuo contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, che sarà chiamata a verificare, caso per caso, il rispetto dei limiti di sistema – interni ed euro-unitari – posti dalla Corte stessa alla differenziazione possibile in questo particolare ambito materiale.

[25] Sent. n. 192 del 2024, punto n. 4.4 del "Considerato in diritto".

5. La «previdenza complementare e integrativa», ovvero: ciò che è già differenziato

Con riguardo alla previdenza complementare e integrativa, gli schemi di intesa prevedono, anche per il tramite della stipula di convenzioni con fondi pensione già esistenti, l'affidamento alle Regioni richiedenti della disciplina degli aspetti operativi e organizzativi di tali forme di previdenza, ivi compresa la rappresentanza negoziale per la stipula di contratti o accordi collettivi finalizzati all'adesione ai fondi pensione di livello regionale, in relazione al personale dipendente della Regione stessa e di altre amministrazioni di rilievo regionale.

Anche in questa materia, ci si potrebbe interrogare sull'effettiva utilità di una tale forma di differenziazione, che dovrebbe consentire l'esercizio di ulteriori funzioni rispetto a quelle già affidate alle Regioni nei limiti dei principi fondamentali della materia, fissati in larga parte dal decreto legislativo n. 252 del 2005, recante la "Disciplina delle forme pensionistiche complementari". Le Regioni possono già istituire, a diritto vigente, forme pensionistiche complementari e disciplinarne il funzionamento «con legge regionale nel rispetto della normativa nazionale in materia»[26] e la platea dei destinatari di tali forme pensionistiche può già essere «territorialmente limitat[a]» all'ambito regionale[27]. Da tempo sussistono fondi territoriali a base regionale non soltanto in Regioni a statuto speciale quali Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, ma anche in Regioni a statuto ordinario come il Veneto[28].

Pertanto, il "senso" di una differenziazione *in subiecta materia* dovrebbe derivare dalla rimozione di alcuni principi fondamentali della materia di potestà concorrente (quelli contenuti, essenzialmente, nel decreto legislativo n. 252 del 2005), che però, stando agli schemi di intesa, costituisce limite sostanzialmente inderogabile alla differenziazione, assieme ai principi generali dell'ordinamento e alle norme dell'Unione europea.

Anche per questa materia, ci si potrebbe interrogare, quindi, sul miglior esercizio delle competenze e sui vantaggi che deriverebbero, in concreto, alle Regioni richiedenti, tenendo conto, tra l'altro, della genericità della terminologia utilizzata dagli schemi di intesa che non sembrano

[26] Cfr. art. 3, comma 1, lett. d), del citato d.lgs. n. 252 del 2005.
[27] Cfr. art. 2, comma 1, lett. a), del citato d.lgs. n. 252 del 2005.
[28] Particolarmente significativa l'esperienza della Regione Veneto che, sin dall'inizio degli anni Novanta, ha previsto un Fondo intercategoriale riservato ai lavoratori residenti nella Regione.

tanto individuare funzioni specifiche da trasferire, quanto riferirsi a una generica attività di "promozione" di fondi pensionistici complementari (art. 10, comma 1, lett. a, degli schemi di intesa) che, in realtà, a diritto vigente possono già essere istituiti.

Quindi, per questi profili, lungi dal conseguire il "giusto mezzo", gli schemi di intesa presentano profili critici "per difetto".

6. La materia sanitaria e il coordinamento della finanza pubblica, tra recente giurisprudenza costituzionale favorevole all'autonomia e limiti alla differenziazione possibile

Maggiormente problematici gli ambiti e le funzioni su cui intervengono gli schemi di intesa relativamente alla materia «tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica», con particolare riguardo alle funzioni in materia di: tariffe di remunerazione dei servizi, assunzione di personale, gestione di fondi sanitari.

In particolare, preme qui segnalare alcuni profili che suscitano maggiori perplessità, tra l'altro con riguardo all'effettiva utilità del processo di differenziazione qui in esame: da un lato la possibilità per le Regioni di «individuare tariffe di rimborso e remunerazione differenti rispetto a quelle nazionali, da porre a carico del proprio bilancio, nel rispetto dei principi di definizione del sistema tariffario» (art. 3, comma 1, lett. a, degli schemi di intesa); e, dall'altro lato, la possibilità di «allocare su altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate rispetto alle quali eventualmente risultassero risparmi di spesa, previa attestazione delle attività svolte dalla Regione circa il raggiungimento dell'obiettivo per cui le risorse sono state assegnate, verificata da parte del Comitato permanente per l'erogazione dei LEA e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti» (art. 3, comma 1, lett. e). Per questa parte, gli schemi di intesa prevedono sostanzialmente di rimuovere vincoli di destinazione posti dal legislatore sulle risorse traferite alle Regioni in materia di «tutela della salute» per destinarle ad altre politiche sanitarie.

Quanto al primo profilo, occorre rammentare che l'art. 8-*sexies*, comma 5, lett. c), del decreto legislativo n. 502 del 1992 – disposizione che, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, è riconducibile ai principi fondamentali nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della

finanza pubblica»[29] – interpretato alla luce dell'art. 15, comma 17, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dalla legge n. 207 del 2024 (legge di bilancio per il 2025), già prevede la possibilità, per le Regioni, di fissare importi tariffari superiori alle tariffe massime, purché questi ultimi rimangano a carico dei bilanci regionali. Peraltro, l'art. 1, comma 322, della legge n. 207 del 2024 consente di derogare al principio secondo cui gli importi tariffari superiori alle tariffe massime debbono gravare sui bilanci regionali, a condizione che le stesse Regioni dimostrino, in sede di Tavolo di verifica degli adempimenti, l'avvenuto rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale[30].

Da quanto detto segue che non sembra particolarmente innovativa la portata dell'art. 3, comma 1, lett. a), degli schemi di intesa in commento, che prevede la possibilità per le Regioni di individuare tariffe differenti rispetto a quelle nazionali, a gravare sul proprio bilancio, in maniera non così dissimile da quanto già consentito a diritto vigente e, in ogni caso, non particolarmente differenziante. Al riguardo, deve essere considerato che le quattro Regioni interessate dal processo di differenziazione hanno già fissato da tempo tariffe diverse rispetto a quelle nazionali, sicché gli schemi di intesa non aggiungerebbero granché rispetto a quanto già sperimentato e non sembrano motivati da alcuna specificità territoriale tale da giustificare, secondo il *test* di sussidiarietà, la scelta devolutiva qui in esame.

Allargando lo sguardo agli effetti complessivi dei richiamati orientamenti della legislazione finanziaria statale, che già consentono alle Regioni di discostarsi dai livelli massimi nella determinazione delle tariffe per la remunerazione dei servizi e del personale, si deve osservare che essi potrebbero produrre effetti negativi sui sistemi sanitari nell'erogazione delle prestazioni in ragione dell'eccessiva apertura al mercato che attrae gli operatori nelle Regioni con tariffe maggiormente remunerative, con l'effetto, tra l'altro, di innescare spirali competitive tra Regioni

[29] Cfr. sentt. n. 124 del 2015; n. 192 del 2017; n. 76 del 2023, e, soprattutto, n. 176 del 2023.

[30] Come confermato, da ultimo, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 2026, che ha dichiarato non fondata la questione promossa dallo Stato e avente ad oggetto una disposizione della legge regionale della Sicilia che fissava tariffe per le prestazioni di specialistica ambulatoriale incluse nei LEA in misura superiore al massimo nazionale, confermando la possibilità, per le Regioni dotate di "margini" finanziari, di procedere all'incremento degli importi tariffari oltre il "tetto" fissato dallo Stato, purché ciò avvenga senza gravare su fondi statali e nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica; in senso conforme, cfr., altresì, sent. n. 122 del 2025.

interessate ad attrarre risorse pubbliche mediante la mobilità sanitaria[31]. Tutto ciò potrebbe aumentare i divari territoriali.

Inoltre, gli orientamenti richiamati della legislazione finanziaria statale implicano la tendenza a incrementare i costi e i prezzi dei servizi sanitari, con l'effetto di trasferire parte del finanziamento direttamente sui cittadini con l'aumento dei *ticket* richiesti per assicurare la sostenibilità finanziaria di un mercato eccessivamente liberalizzato.

Replicare tali norme negli schemi di intesa sarebbe quindi dannoso.

Per quanto riguarda la previsione che rimuove alcuni vincoli di destinazione su risorse trasferite, occorre ricordare che la giurisprudenza costituzionale più recente ha attenuato l'originario rigore sul rispetto dei vincoli di destinazione in materia sanitaria. La Corte oggi consente alle Regioni che hanno i bilanci in equilibrio di bilancio di utilizzare i risparmi di spesa per altre politiche sempre in materia sanitaria[32].

Alla stregua dei principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale richiamata, ci si potrebbe dunque interrogare sull'utilità della previsione in esame contenuta negli schemi di intesa, che non sembra aggiungere alcunché a quanto già consentito alle Regioni nell'impiego dei fondi sanitari, fermo restando che, se fosse completato il processo, tali principi troverebbero garanzia nella fonte rinforzata di approvazione delle intese.

Per questi profili, si ha quasi l'impressione che gli schemi di intesa siano stati "superati" dai recenti sviluppi della legislazione finanziaria statale, come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale.

Deve essere infine considerato che, una volta rimosso il vincolo di destinazione, le risorse trasferite alle Regioni beneficiarie della differenziazione potrebbero essere impiegate per una più alta remunerazione dei servizi e del personale sanitario rispetto alle tariffe nazionali, con l'effetto di acuire i problemi che già si stanno manifestando – si badi, a causa della legislazione finanziaria statale e non del regionalismo differenziato – sul sistema sanitario nazionale, già eccessivamente "frammentato" dalla manovrabilità delle tariffe stesse (fissate in misura superiore ai massimi nazionali). Ciò rischia di innescare spirali eccessivamente competitive tra le Regioni e gli operatori,

[31] Cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame degli schemi di intesa preliminare*, cit., 28.
[32] Cfr. sentt. n. 132 del 2021 e n. 233 del 2022.

contraddicendo i paradigmi del regionalismo cooperativo ribaditi dalla sentenza n. 192 del 2024, con il rischio di pregiudicare la garanzia del diritto alla salute[33].

Al riguardo, non potrebbero neppure richiamarsi i presunti effetti positivi che, secondo le Regioni richiedenti, scaturirebbero dall'ulteriore manovrabilità delle tariffe ai fini dell'adeguamento dell'offerta sanitaria agli specifici bisogni dei territori, con riguardo ai costi di erogazione dei servizi e al miglior coordinamento tra strutture pubbliche e strutture private accreditate. Infatti, anche a prescindere dal fatto che implicherebbero vantaggi più per le imprese erogatrici che per i cittadini, tali politiche presuppongono una manovrabilità della leva di bilancio che non è consentita dalla clausola di invarianza finanziaria e dai principi di sostenibilità finanziaria cui è soggetto il regionalismo differenziato. In altri termini: non è pensabile che, nella perdurante inattuazione dell'autonomia finanziaria e alla stregua del ripristino dei vincoli di bilancio, le Regioni beneficiarie della differenziazione attraverso la manovrabilità delle tariffe possano attuare politiche di adeguamento ai processi inflazionistici o di contenimento degli squilibri territoriali o, ancora, riescano effettivamente a conseguire economie di spesa.

7. Il nodo irrisolto del finanziamento del regionalismo differenziato

Il profilo maggiormente critico è ravvisabile nel sistema di finanziamento delle funzioni trasferite, in quanto gli schemi di intesa non forniscono elementi sufficienti in merito all'individuazione delle risorse necessarie. Tale sistema di finanziamento dovrebbe essere coerente con i principi dell'art. 119 Cost. per espressa previsione costituzionale e dovrebbe essere disciplinato appunto in sede di intesa, secondo quanto previsto dalla legge n. 86 del 2024[34].

La clausola di invarianza finanziaria è formulata in maniera sostanzialmente identica per le funzioni sanitarie e per quelle "no-LEP" e prevede che siano le Regioni stesse a provvedere al finanziamento delle funzioni acquisite «nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente», e

[33] Di possibile «competizione inefficiente fra Regioni», quale effetto delle scelte devolutive, parla, ad esempio, l'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame degli schemi di intesa preliminare*, cit., 24.

[34] L'art. 5 della legge n. 86 del 2024 affida all'intesa il compito di stabilire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per il processo di differenziazione.

che dal processo di differenziazione non devono derivare «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 6 degli schemi di intesa per le funzioni sanitarie e art. 13 degli schemi di intesa per le funzioni "no-LEP").

Gli schemi di intesa, però, non forniscono alcuna indicazione circa i criteri di finanziamento delle funzioni "aggiuntive" con risorse proprie regionali e, conseguentemente, circa l'effettivo rispetto della clausola di invarianza finanziaria.

A tali fini non sono d'aiuto neanche le relazioni tecniche presentate – sia pure in maniera non contestuale ai provvedimenti qui in commento – a seguito dell'invio al Parlamento degli schemi di intesa. Previste dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e funzionali alla conseguente "bollinatura" della Ragioneria Generale dello Stato, esse costituiscono l'imprescindibile punto di riferimento ai fini della qualificazione giuridica e della quantificazione degli oneri finanziari e delle relative coperture. Si tratta, quindi, dello strumento principale che dovrebbe fornire certezza circa il rispetto della clausola di invarianza finanziaria, secondo quanto ripetutamente affermato dalla recente giurisprudenza costituzionale, che ha fortemente valorizzato la relazione tecnica quale strumento di verifica della ragionevolezza e della proporzionalità delle scelte allocative e del corretto impiego delle risorse[35].

Nondimeno, nel caso di specie, le relazioni tecniche non fanno che replicare i contenuti normativi e le relazioni illustrative agli schemi di intesa preliminare. Quanto ai profili finanziari, esse si limitano ad affermare, in maniera piuttosto apodittica, che le norme troveranno attuazione «nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica», senza aggiungere molto in ordine ai profili specifici relativi alla quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria delle funzioni trasferite.

Valga un esempio per tutti. Per quanto riguarda la materia «protezione civile» la relazione tecnica individua le risorse destinate al finanziamento delle ulteriori funzioni trasferite nel Fondo regionale appositamente dedicato alla materia, la cui dotazione è stata recentemente incrementata nel corso degli anni al fine di assicurare maggiori risorse alle Regioni per finanziare le emergenze. Si tratta, tuttavia, di un Fondo messo a disposizione di *tutte* le Regioni, destinato ad essere impiegato per necessità che non sono riconducibili alle ulteriori funzioni oggetto di trasferimento tramite intesa. Ne consegue che potrebbero non essere assicurate risorse adeguate alle funzioni, così

[35] Cfr., ad esempio, sentt. n. 70 del 2015; n. 173 del 2016; n. 234 del 2020; n. 19 del 2025.

violando il principio di corrispondenza posto dall'art. 119, quarto comma, Cost., valevole come limite "di sistema" alla differenziazione possibile. Ciò presumibilmente richiederà ulteriori interventi "aggiuntivi" per reperire le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni trasferite in contrasto con la clausola dell'invarianza finanziaria.

Non devono essere poi trascurati gli effetti indiretti che potrebbero prodursi sul bilancio dello Stato a seguito del trasferimento delle funzioni in materia di politiche di previdenza complementare e di fondi sanitari integrativi, spesso collegati ad incentivi fiscali che potrebbero determinare un incremento della spesa pubblica o comunque non assicurare il rispetto della clausola di invarianza finanziaria.

In definitiva, prima di procedere all'attuazione del regionalismo differenziato, che richiede – stando agli schemi di intesa – disponibilità di risorse regionali, occorrerebbe creare le condizioni affinché possano trovare piena attuazione i principi dell'art. 119 Cost. in relazione a tutti gli enti sub-statali della Repubblica. A tali fini, è indispensabile garantire l'applicazione della disciplina vigente in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale e degli obblighi di perequazione, indispensabili per l'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà interregionale. Si tratta di principi che dovrebbero costituire presidio fondamentale e garanzia delle istanze unitarie e della coerenza "di sistema" del disegno costituzionale di autonomia, come testualmente indicato dall'art. 116, terzo comma, Cost. nella parte in cui richiama, appunto, i principi dell'art. 119 Cost. come limite espresso nel processo di attuazione del regionalismo differenziato[36].

Ben vero che la sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato non fondate le questioni promosse in riferimento all'art. 119 Cost., affermando che la scelta delle modalità di finanziamento del regionalismo differenziato (riserva di aliquota o compartecipazioni) appartiene alla discrezionalità del legislatore e che la legge n. 86 del 2024 non sottrare risorse statali da destinare ai livelli essenziali, né discrimina le Regioni con minore capacità fiscale. Nondimeno, la Corte ha stigmatizzato la perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e l'inapplicazione delle norme vigenti sull'autonomia finanziaria e sulla perequazione regionale (la cui applicazione è stata posposta al 2027 dalla legislazione finanziaria statale)[37]. Inoltre, e questo pare il punto decisivo, la

[36] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2024, 272 ss.

[37] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria, oggi*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 29. Seminario 2025*, Torino, Giappichelli, 2026, 229 ss.

giurisprudenza costituzionale ha affermato che le Regioni beneficiarie della differenziazione devono essere responsabili del finanziamento delle funzioni acquisite[38] e concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per l'adempimento dei doveri di solidarietà[39].

Da quanto detto segue che è onere delle Regioni beneficiarie della differenziazione dimostrare di disporre di risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni "aggiuntive" trasferite, in quanto la clausola di invarianza finanziaria implica che le Regioni richiedenti dimostrino in maniera certa, credibile e adeguatamente documentata di poter fronteggiare i nuovi oneri, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale[40], anche con specifico riferimento al processo di differenziazione *ex* art. 116, terzo comma, Cost.[41].

Anche la Corte dei conti ha più volte rilevato che l'attuazione del regionalismo differenziato e le relative modalità di finanziamento delle scelte devolutive devono essere collocate nel sistema complessivo di finanziamento delle Regioni, e che esse non possono prescindere dall'attuazione dell'art. 119 Cost., in quanto il completamento del sistema di finanziamento regionale rappresenta una condizione necessaria per il coordinamento complessivo della finanza pubblica e per assicurare un'adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale nel rispetto degli equilibri finanziari[42].

In questo contesto, si deve osservare che almeno alcune delle funzioni trasferite (formazione del personale della protezione civile e remunerazione delle prestazioni e del personale sanitario) ben difficilmente potranno essere esercitate senza spese aggiuntive e ciò imporrà alle Regioni di reperire ulteriori risorse intervenendo sulle entrate regionali e aumentando la pressione fiscale (o riducendo altre spese), se si intende assicurare il finanziamento delle funzioni trasferite con risorse regionali senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

L'impressione conclusiva è che gli schemi di intesa preliminare per un verso si appiattiscano sui recenti orientamenti della legislazione finanziaria statale e, per l'altro verso, eccedano dai limiti "di sistema", così rischiando un volo o troppo basso o troppo alto rispetto alla dottrina del "giusto mezzo".

[38] Cfr. sent. n. 192 del 2024, punto n. 22.3 del "Considerato in diritto".
[39] Cfr. sent. n. 192 del 2024, punto n. 28 del "Considerato in diritto".
[40] Cfr., tra le altre, sentt. n. 70 e n. 115 del 2012; n. 274 del 2017; n. 82 del 2022; n. 121 del 2025.
[41] Cfr. sent. n. 192 del 2024, punto n. 22.3 del "Considerato in diritto".
[42] Cfr., ad esempio, CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, spec. 5 ss.