

MARIA AGOSTINA CABIDDU*

Le preintese della discordia

21 luglio 2026

Note rielaborate per l'audizione informale sugli Schemi di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto, aventi ad oggetto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e dell'articolo 2, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa", nonché nella materia "tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica".

SOMMARIO 1. Premessa: l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 3 Cost. - 2. La legge n. 86/2024 e la sua "interpretazione" costituzionale - 3. Una differenziazione modello standard - 4. Prediche inutili - 5. Trasformismo istituzionale.

1. Premessa: l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 3 Cost.

La nostra Costituzione disciplina il potere di rivedere la Costituzione e di porre le "altre leggi costituzionali" come potere costituito, soggetto a limiti procedurali (art. 138 Cost.) e sostanziali (art. 139). Sono ricompresi nella categoria delle leggi costituzionali, per espressa riserva, gli statuti delle regioni ad autonomia speciale, posto che, secondo il primo comma dell'art. 116, dette regioni "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali".

Ora, si dirà, la [legge n. 86/2024](#)¹ e gli schemi di intesa di cui si discute non fanno riferimento al primo ma al terzo comma dell'art. 116 e qui sta il primo punto. Senza troppo soffermarmi sulla genesi della disposizione richiamata – una "perla" incastonata in una struttura normativa irta di dubbi, lacune, aporie², che ha impegnato e continua a impegnare la Corte costituzionale in un'opera di ermeneutica giuridica volta a salvaguardare la fondamentale unitarietà dell'ordinamento giuridico –, strada di accesso al c.d. "regionalismo

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico – Politecnico di Milano.

Lo scritto non è stato sottoposto a *peer review*.

¹ Per la precisione, trattasi della [legge 26 giugno 2024, n. 86](#), "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

² Un «monumento di insipienza politica e giuridica» lo aveva definito G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in [Costituzionalismo.it](#), 2004; un giudizio ribadito anni dopo dallo stesso autore in *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2009.

asimmetrico”, di per sé estraneo all’originario impianto costituzionale, come riconosciuto anche dai suoi più ferventi sostenitori³, mi tocca ribadire che si tratta di una disposizione all’evidenza incostituzionale, la cui illegittimità, come vizio di origine, si estende alla legge che la volesse, come tale, attuare. L’incostituzionalità emerge chiaramente dal contrasto fra primo e terzo comma, dato che la ragione della speciale veste giuridica e del relativo procedimento aggravato previsto dal primo comma sta proprio nel riconoscimento alle cinque regioni di “forme e condizioni particolari di autonomia”, ovvero nella possibilità di derogare a quanto stabilito in via generale per quelle ordinarie. Se questi sono – come sono – i motivi per cui le regioni speciali sono soggette al vincolo (materiale e procedimentale) cui è soggetto il potere di legislazione costituzionale, *a fortiori* lo stesso vincolo deve valere per quelle regioni che speciali non sono e che dunque, in nessun modo, potrebbero accedere a un regime differenziato solo per il tramite di una legge ordinaria⁴ (sia pure rinforzata), i cui contenuti siano stati negoziati *one to one*, senza che neanche il parlamento nazionale possa davvero discuterli.

La questione era stata a suo tempo sollevata da Leopoldo Elia, nell’audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato del 23 ottobre 2001⁵, rimanendo tuttavia sottotraccia, come una sorta di ammonimento a non voler strafare, di cui hanno in qualche misura tenuto conto i diversi governi che si sono avvicendati nel corso del ventennio successivo e, soprattutto, la Corte costituzionale⁶, nello sforzo di ricondurre, come accennato, la lettera del nuovo Titolo V nel solco del modello di autonomia responsabile e solidale previsto dal Costituente. In tal senso, pur non accogliendo la tesi dell’illegittimità

³ V., in particolare, L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁴ In tal senso, sembra, anche U. DE SIERVO, [Audizione sui d.d.l. 615, 62 e 273 \(attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario\)](#), 30 maggio 2023, e A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet giuridica, Milano, 2021, 333.

⁵ [Prosegue lo studioso](#): «Un problema di principio molto importante viene dal comma 3 del nuovo articolo 116 (articolo 2 del testo approvato anche dal corpo elettorale), che prevede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al comma 3 dell’articolo 117. (...) Ebbene, mio avviso è problematico che questa norma rispetti i principi fondamentali della Costituzione, perché mentre la legge della Bicamerale diceva che “con legge costituzionale possono essere aggiunte altre materie”, e la stessa cosa era rimasta nell’approvazione alla Camera, qui si viola secondo me il principio della rigidità costituzionale dell’articolo 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua modifica. In altri termini, in questo caso, come riconosce il maggior sostenitore di tale teoria che ha scritto un libro sul regionalismo differenziato (perché adesso c’è una forte spinta al regionalismo asimmetrico o differenziato), in sostanza si arriva con queste formule ad una vera e propria ipotesi di revisione costituzionale. Dice questo giovane studioso del regionalismo differenziato, Antonini: “La prospettiva dell’asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un’ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l’una e l’altra delle forme originarie del regionalismo italiano”, cioè statuto ordinario e statuto speciale. Ma se si realizza un’ipotesi di revisione costituzionale, nel momento in cui si apre una strada che può dare alle regioni poteri di cui non conosciamo la portata, è possibile procedere senza le garanzie dell’articolo 138 della Costituzione, almeno nella misura in cui queste garanzie erano mantenute dalle leggi istitutive della Bicamerale? Io ritengo che questo sia un problema molto grave».

⁶ V. *ex multis*, [Corte cost. sent. n. 118 del 2015](#).



costituzionale dell'art. 116, comma 3, con la [sentenza n. 192 del 2024](#), la Corte ne ha fortemente circoscritto la portata applicativa, riconoscendo esclusivamente al Parlamento *"il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale"* secondo una logica di "regionalismo cooperativo", che trova nella leale collaborazione e nella sussidiarietà i propri principi ispiratori.

In questo quadro, la particolare procedura che termina con una legge rinforzata, tramite la quale le regioni possono ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ha (deve avere) il suo centro non nel negoziato tra esecutivi (nazionale e regionale) ma nel confronto parlamentare, il solo in grado di *"alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. Il Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione"* (p. 4 del *Considerato in diritto*). Certo, non sono mancati, in questo quarto di secolo, i tentativi di strappo – dai referendum consultivi della regione Veneto⁷ fino alla sottoscrizione degli accordi "preliminari" fra il Governo e le Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) del febbraio 2018 –, tutti invece chiaramente ispirati a un modello competitivo di regionalismo e che si risolvevano, per lo più, nella richiesta di trattenere nel territorio la maggior parte del gettito fiscale o di vedersi assegnate quote sempre più consistenti di tributi erariali, a conferma delle ragioni prettamente fiscali delle richieste⁸, in spregio dei più elementari principi di coesione, di solidarietà e di eguaglianza, che sono alla base del patto di cittadinanza: eppure, finora, l'argine ordinamentale ha retto. Oggi, però, il cambio di strategia – non più *bottom up* ma *top down* – e lo scambio interno alla compagine di governo fra autonomia differenziata e rafforzamento dell'esecutivo (legge elettorale Mino(ri)tarium, premierato, sindaco d'Italia?) fanno temere la rottura ed è urgente, allora, specie da parte degli studiosi, dare il proprio contributo di conoscenza e prudenza.

In tal senso, vale la pena osservare, innanzitutto, che la costituzionalizzazione di una scelta normativa non è mai neutrale dal punto di vista dei rapporti fra Corte e legislatore ed è ovvio che, nel caso di conflitto, l'ultima parola spetti, in via generale, a questo ultimo, salvo il caso – attenzione – della violazione dei principi "che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, nonché dei principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la

⁷ Il riferimento è in particolare, al referendum celebrato il 22 ottobre 2017 – più volte recentemente ricordato dal Presidente di quella Regione per fare pressione sull'attuale Governo – che ha riportato 2 milioni 273 mila espressioni affermative, pari a più del 98% dei votanti

⁸ Le stesse ragioni sono alla base delle numerose richieste di attivare la procedura prevista dal secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, a tenore del quale "si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra".



Costituzione italiana”⁹ e che, appunto, danno alla nostra Repubblica, la sua “propria” forma, come tale sottratta anch’essa alla revisione (art. 139 Cost.). Il che è quanto dire che non si può escludere l’ipotesi di una legge costituzionale incostituzionale e tale sembra, come accennato, la legge costituzionale n. 3/2001, nella parte in cui ammette una surrettizia revisione della Costituzione senza la garanzia del procedimento di cui all’art. 138. Del che si ha una conferma diretta nella (per altri aspetti discussa) [sentenza dell’Alta corte per la regione siciliana n. 2/1948](#)¹⁰ e diverse indirette nella sequenza di riforme che ha in parte preceduto e in parte seguito la revisione del Titolo V. In particolare, non è sembrata bastare una legge ordinaria ma è stata necessaria una legge costituzionale (la n. 2 del 2001), per intervenire su tutti gli statuti speciali, di cui si modificavano diverse disposizioni in linea con le previsioni della legge cost. n. 1 del 1999 relative alle Regioni ad autonomia ordinaria e così riconoscere (anche) alle Regioni ad autonomia speciale il potere di darsi, autonomamente – in “armonia con la Costituzione e i principi generali dell’ordinamento della Repubblica” – “leggi statutarie” modellate sui nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e per riconoscere anche ad esse, al pari delle regioni ordinarie, capacità derogatoria delle disposizioni costituzionali inerenti alla – si badi – forma di governo regionale.

Tutto ciò per dire che tali schemi di intesa, che si propongono di incidere significativamente sul riparto delle competenze (legislative e amministrative), sull’allocazione delle risorse umane e finanziarie e, alla fine sul godimento omogeneo dei diritti su tutto il territorio nazionale, devono fare i conti con le garanzie stabilite dall’art. 138, non potendo ritenersi sufficiente il procedimento legislativo oggi disciplinato dal comma 3, dell’art. 116, Cost.

Peraltro, come lo stesso giudice delle leggi ha avuto modo di sottolineare proprio in occasione del giudizio sulla legge n. 86/2024, “Resta, comunque, riservato a questa Corte il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate Regioni, alla stregua dei principi sin qui enunciati. Il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle Regioni terze. Infatti, i limiti posti dall’art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo status costituzionale delle Regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata Regione – viola di per sé la par condicio tra le Regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.” (così, *Considerato in diritto*, 4.3), sicché ben potrebbe, in quella sede, presentarsi l’occasione per porre la questione della legittimità costituzionale non solo delle singole leggi ma anche – sulla scorta

⁹ Cfr., sul punto, Corte cost. [n. 1146 del 1988](#), ma v. anche le decc. [n. 30 del 1971](#), [n. 12 del 1972](#), [n. 175 del 1973](#), [n. 183 del 1973](#), [n. 1 del 1977](#), [n. 18 del 1982](#), [n. 170 del 1984](#).

¹⁰ Si trattava dell’art. 1 cpv della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto speciale per la Sicilia) che, per un biennio, consentiva la revisione delle norme statutarie con legge ordinaria (dec. 19 luglio - 10 settembre 1948, in *Foro it.*, 1949, I, 113).



di quanto già avvenuto, per es., con la storica [sentenza n. 303 del 2003](#) con la quale si è fatto rientrare dalla finestra quell'interesse nazionale che la revisione del Titolo V aveva fatto uscire dalla porta – dello stesso comma 3 dell'art. 116.

2. La legge n. 86/2024 e la sua “interpretazione” costituzionale

La I Commissione della Camera esamina gli “Schemi di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto, aventi ad oggetto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e dell'articolo 2, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, nelle materie “protezione civile”, “professioni” e “previdenza complementare e integrativa”, nonché nella materia “tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica”, riprendendo i procedimenti, avviati alla fine della XVII legislatura, che vengono rimodulati nell'ottica di tener conto, almeno formalmente, di quanto deciso dalla Corte Costituzionale con la [sentenza n. 192 del 2024](#). Come è noto, il 28 febbraio 2018, il governo Gentiloni aveva sottoscritto con tre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) tre distinti accordi preliminari, individuando i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa. Ora, posto che la legge n. 86/2024 è successivamente intervenuta a definire “i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione” sembra ovvio (salvo ammettere che di quella legge non vi fosse affatto bisogno) che il procedimento non potesse riprendere – come invece fanno gli odierni schemi – da dove era stato interrotto nel 2018, ma, essendo mutato il contesto politico e ordinamentale, dovesse, come vorrebbe la logica, ripartire da capo e dal basso (dagli enti locali, secondo quanto previsto dalla nuova legge), tanto più che, nel frattempo, anche la compagine dei soggetti richiedenti è mutata, con il venir meno della Regione Emilia Romagna e il farsi avanti delle Regioni Piemonte e Liguria.

Oltre a questa significativa “sgrammaticatura”, certo è che quella legge, in parte dichiarata costituzionalmente illegittima, è stata oggetto di interpretazione da parte dello stesso giudice delle leggi, che ha colto l'occasione per fornire un'ampia ricostruzione della forma di Stato regionale italiana e per porre – come è stato detto – un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata¹¹.

¹¹ P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid-online.it*, 2024, 18.

Innanzitutto, sostiene la Corte, popolo e nazione sono unità non frammentabili e, dunque, esiste una sola nazione e un solo popolo italiano; il che è quanto dire che non sono «in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità». Si tratta di un’affermazione gravida di conseguenze – che, presa sul serio, sembra confermare quanto qui sostenuto in premessa e sulla quale si ritornerà nel prosieguo – e tuttavia, prima di illustrare quelli che sembrano i principali punti di contrasto tra quanto richiesto dalla Corte e quanto previsto dagli odierni schemi, si osserva che questi si inseriscono in un contesto più generale di ricentralizzazione di *governance*, finanziamenti e decisioni, che mal si conciliano con le spinte centrifughe che animano le intese, rendendo ulteriormente evidente come le grandi scelte riguardanti i rapporti fra stato e autonomie – che si tratti di decentrare o, al contrario, di riportare al centro l’una o l’altra competenza e responsabilità – debbano coinvolgere, necessariamente, la collettività nazionale e i suoi rappresentanti e non possano essere negoziate in un rapporto esclusivo tra il governo centrale e la regione di volta in volta interessata: basti pensare alla gestione del PNRR e al c.d. piano casa, alle ZES, alla disciplina di porti e aree interne, insomma alle diverse dinamiche di *upscaling* e *rescaling* istituzionale e territoriale in atto a livello nazionale, europeo e internazionale. La discussione sulle c.d. intese preliminari dev’essere dunque inquadrata nel più ampio contesto (geo)politico segnato anche da(gli effetti de)lle grandi crisi globali (pandemia, conflitti, cambiamenti climatici, recessione economica) e, soprattutto, per la parte che qui più specificamente interessa, nella cornice delineata dalla [sentenza n. 192 del 2024](#), con la quale la Corte costituzionale ha delimitato la portata normativa della legge n. 86/2024, imponendo un ripensamento del modello competitivo dell’autonomia differenziata, di cui quella legge era frutto¹².

Quasi superfluo osservare che tale richiesta della Corte è stata del tutto pretermessa dal Governo, che – con gli schemi in esame – si limita a ratificare le richieste regionali, accolte in quanto compatibili e affini alle politiche nazionali e, in particolare, a quelle comportanti la de-pubblicizzazione delle risorse e dei servizi essenziali.

Dietro un formale rispetto delle condizioni poste dalla Corte si cela, come è stato da molti osservato, l’elusione sostanziale della [sentenza n. 192 del 2024](#) e tale schema di ottemperanza formale ed elusione sostanziale è supportato dalla scelta di non riformulare la legge n. 86/2024, per operare sulle parti residue, indipendentemente dalla loro autosufficienza logica.

¹² “Il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all’art. 116, terzo comma, Cost., non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l’altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo ([sent. n. 121 del 2010](#), punto 18.2. del *Considerato in diritto*), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentt. [n. 87 del 2024](#) e [n. 40 del 2022](#)) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano” (così, Corte cost., [sent. n. 192 del 2024](#), punto 4 del *Considerato in diritto*).

3. Una differenziazione modello standard

Il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni è assicurato, dice la Corte, dal principio di sussidiarietà, che "esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione" (*Considerato in diritto*, 4.1). Da qui, una prima condizione, quella per cui la devoluzione deve riguardare specifiche funzioni (legislative e/o amministrative) e non blocchi di materie (come accade sia per la previdenza che per l'ordinamento delle professioni).

Fermo quanto detto in premessa circa la deroga all'ordinario riparto delle funzioni – che costituisce l'oggetto dell'intesa –, il minimo che si deve chiedere è che la stessa sia giustificata e motivata "con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta" (Corte cost. [sent. n. 192 del 2024](#), punto 4.3 del *Considerato in diritto*). Non ci sarebbe forse stato neanche bisogno della precisazione posto che le cose ovvie non si dicono ed è ovvio che la regione che chiede "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" debba dimostrarsi "differente", titolare cioè di un interesse oggettivo, documentato, provato da fatti e non generico.

Senonché, si legge «*Considerata la difficoltà di individuare ex ante e in positivo un elenco di disposizioni statali derogabili con atti regionali (...) si è ritenuto preferibile attribuire alla Regione un potere derogatorio generale, limitato sia nell'iter procedurale (cfr. comma 3), sia in negativo, mediante l'individuazione delle disposizioni che, in quanto attinenti a principi generali, norme unionali o ambiti particolarmente sensibili, non potrebbero mai essere derivate*» (v. Relazione illustrativa) e, d'altra parte, questa difficoltà di individuare ragioni effettive di differenziazione è la cifra delle pre-intese, che infatti restituiscono un'immagine delle quattro regioni identica, come se Venezia e Torino, Sondrio e La Spezia avessero stesse caratteristiche, risorse ed esigenze, con l'effetto paradossale di smentire in radice la richiesta di differenziazione... e chissà che, nella fattoria delle regioni, anche le altre non si scoprono ugualmente differenti, sicché varrebbe per tutte lo stesso modello standard, facendo (più) attenzione, naturalmente, a modificare quantomeno il nome di quella di volta in volta richiedente.

Del tutto disattesa, in questo quadro, la richiesta della Corte riguardante la necessità di far precedere l'iniziativa della regione e l'intesa "da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di

vista scientifico”¹³, che le pre-intese liquidano con l’apodittica affermazione secondo cui *«tale attribuzione, sotto il profilo della sussidiarietà amministrativa, è motivata dalla necessità di garantire un’adeguata risposta alla complessità economica e territoriale della stessa Regione che richiede l’individuazione e la disciplina di professioni legate al contesto regionale»* (p. 6 delle Relazioni tecniche).

Peraltro, se, come si legge nella “Relazione sulla sussidiarietà” (uno dei documenti allegati agli schemi di intesa in esame), “gli attuali strumenti dell’istruttoria legislativa non consentono di sviluppare adeguatamente le valutazioni relative al principio di sussidiarietà nei termini indicati dalla Corte”, tanto meno sembra rispondere all’obiettivo la “griglia-tipo”, presa a prestito dalla “Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità” della Commissione europea, trasformata in una sorta di “celo, manca”, che rimette alla singola regione il giudizio sulla bontà del proprio vino, limitandosi ad affermare senza però fornire nessuna evidenza della necessità di decentrare l’una o l’altra funzione, né dei vantaggi che ne conseguirebbero e neanche – tanto meno – della sostenibilità della clausola di invarianza finanziaria. Mentre, infatti, fra gli allegati alla Relazione integrativa del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, compaiono pletoricamente per ogni schema di pre-intesa i documenti trasmessi al Ministro da tutte le quattro Regioni (di per sé una conferma della matrice unitaria e centralista dell’iniziativa), risulta invece, sorprendentemente, del tutto assente persino la Relazione tecnica redatta ai sensi dell’articolo 17 della legge 196/2009 (contabilità pubblica) e vistata dalla Ragioneria generale dello Stato che, secondo l’art. 2, comma 3, l. 86/2024, dovrebbe corredare gli schemi di intesa preliminare, al fine di poter valutare i possibili effetti finanziari delle intese.

Né può bastare a sorreggere la clausola di “invarianza finanziaria” la dichiarazione secondo cui saranno le Regioni a far fronte agli eventuali costi aggiuntivi *“nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente”*, con l’ulteriore precisazione che comunque dall’esercizio delle nuove funzioni non potranno derivare *“nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”* (neppure regionale). Si tratta, infatti, di dichiarazioni del tutto prive di riscontri, come tali non in grado di superare uno scrutinio stretto di costituzionalità (V. [Corte cost. ord. n. 82 del 2022](#)), che però lasciano intravedere la soluzione cui verosimilmente guardano i sostenitori delle pre-intese per far quadrare il cerchio del fare più e meglio con le stesse risorse, ovvero la spinta alla privatizzazione e la promozione del mercato delle polizze, con la scure di ulteriori tagli ai servizi essenziali (salute, previdenza, formazione professionale), in breve: una motosega che, altrove, sembra sia servita, tagliando i diritti, persino ad abbattere la spesa pubblica.

¹³ Come suggerito anche dalla Banca d’Italia nella memoria depositata il 27 marzo 2024 nel corso dell’audizione sul ddl. “Calderoli”, davanti alla I Commissione, Affari costituzionali, della Camera dei deputati.

4. Prediche inutili

Il regionalismo sussidiario o di matrice cooperativista auspicato dalla Corte non può essere ri(con)dotto “ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*” e deve perciò corrispondere “al modo migliore per realizzare i principi costituzionali” (punto 4.1. del *Considerato in diritto*), anche - e innanzitutto - per il tramite della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e previamente determinati dal legislatore statale.

Come accennato, diversi sono gli strumenti che le pre-intese mettono in campo per aggirare l'ostacolo:

1. la distinzione tra materie LEP e materie no-LEP (art. 3, comma 3, l. 86/2024) su cui si fonda la presunta neutralità degli schemi di cui si discute, come se ci fossero materie e funzioni la cui disciplina possa – in astratto e a priori – essere esclusa dal possibile impatto su diritti civili e sociali, laddove qualunque trasferimento di competenze e funzioni (basti pensare alle materie: professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa) può tradursi, direttamente o indirettamente, in differenze di prestazioni e quindi in un aumento delle diseguaglianze, approfondendo i divari sociali e territoriali ed è appena il caso di osservare che l'effettività dei diritti dipende sempre dalle risorse umane e finanziarie, dall'efficacia e dall'efficienza dell'azione amministrativa, dagli standard di servizio, dalla programmazione e dalla regolazione, in una parola: dall'organizzazione. Se, dunque, ogni redistribuzione di poteri tra centro e periferia comportando, inevitabilmente, un possibile impatto sui diritti, deve essere valutata alla luce gli artt. 2 (principio solidaristico), 3 (per l'asserita arbitrarietà nell'individuazione delle materie “no-LEP”), 5 (principio di unità), 81, 97, 116, terzo comma (al quale sarebbe estranea la distinzione di cui sopra), 117, secondo comma, lettera *m*) (che imporrebbe alla legge statale di determinare i LEP in tutte le materie), 119, 120, secondo comma, Cost., risulta evidente come l'etichetta” di materia “no-LEP”, miri a ridurre la richiesta di maggior autonomia a puro meccanismo tecnico di efficientamento gestionale, neutralizzandola, per spoliticizzare anche la questione dei diritti, cui si nega persino la possibilità di un adeguato dibattito pubblico;

2. l'illegittimo assorbimento delle “funzioni” nella materia, già stigmatizzato dalla Corte, secondo cui «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 a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)». Con la tecnica dell'assorbimento, una volta definita no-LEP, per es., la materia “previdenza complementare

e integrativa" o la materia "protezione civile", tutte le funzioni correlate sono implicitamente considerate non impattanti su diritti, così "giustificando" anche l'aggiramento di un'altra condizione sottolineata dal giudice costituzionale, ovvero la previa costituzione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 ([Corte cost., sent. n. 71 del 2023](#));

3. quando poi negare l'impatto sui diritti proprio non è possibile, ecco l'indebita sovrapposizione di LEA e LEP (v. schemi in materia di "tutela della salute") al fine, da un lato, di eludere i parametri dettati dalla Corte (costi e fabbisogni standard come criterio di finanziamento e ripartizione delle risorse tra le Regioni), che – come è noto – non sono rispettati nella definizione dei LEA, dall'altro, di trasformare i vecchi LEA in nuovi LEP, in spregio non solo della "madre di tutte le sentenze" in materia di autonomia differenziata ma anche dell'auspicio, più volte formulato dalla stessa Corte *"che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.M. 12 gennaio 2017. Tale aggiornamento è ormai divenuto indifferibile, in considerazione della più volte riconosciuta «primazia della tutela sanitaria»"*. (così, Corte cost., n. 201/2024, punto 2.5 del *Considerato in diritto*). Che quanto chiesto dalla Corte per i LEP debba valere anche per i LEA (e non il contrario) lo si desume anche da una recente ordinanza, con la quale la Cassazione ha stabilito che gli enti attraverso cui il SSN agisce (ASL e Comuni) sono tenuti non solo a fornire gli interventi di loro competenza e "non possono negare o ritardare le prestazioni adducendo la mancanza di sufficienti risorse economiche", con la precisazione che "la mancanza di risorse non può giustificare traslazioni di costi sull'assistito" (Cass., Sez. II civ., n. 16188/2026) e se, per un volta, dottrina¹⁴ e giurisprudenza sono in larga misura concordi nel ritenere che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione¹⁵», si osserva che la complessiva tendenza alla degradazione dei LEP a indici tecnico-amministrativi, che orienta sia gli schemi in esame sia il disegno di legge AS 1623 recante *"Delega al governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"*, se mira a individuare, da un lato, l'ammontare dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e, dall'altro, a identificare la voce di spesa cui quelle risorse devono essere destinate in sede regionale, finisce per pretermettere il significato costituzionale degli stessi.

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non sono, infatti, riducibili a un indice di spesa e non coincidono con gli obiettivi complessivi dell'offerta pubblica, né possono intendersi (come l'esperienza dei LEA e la giurisprudenza che ne è seguita dimostrano) con il nucleo intangibile del "minimo garantito". La semantica di

¹⁴ V., per tutti, anche per il ricco apparato bibliografico, M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in [Italian Papers On Federalism](#), 2/2023, 81 ss.

¹⁵ Così, [Corte cost. sent. n. 275 del 2016](#), trattando della questione dei diritti delle persone disabili e, nello stesso senso, proprio in materia di spesa sanitaria, [Corte cost. sent. n. 169 del 2017](#).



“essenziale” allude, infatti, non al nucleo minimo del diritto ma alla sua essenza, a ciò che è fondamentale affinché esso sia effettivo e la cui mancanza ne snaturerebbe il valore. Il che trova conferma anche nell’affermazione della Corte secondo cui l’orizzonte concettuale dei LEP è l’eguaglianza e la loro garanzia “rientra nella tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica”, con la precisazione che, *“una volta che siano determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev’essere rispettata dalle autonomie territoriali. Coerentemente, la determinazione dei LEP implica che (tutti: ndr) gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall’art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo (artt. 8, comma 1, lettera g, e 9 della legge n. 42 del 2009; art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011)”* (Corte cost., [sent. n. 192 del 2024](#), punto 14 del Considerato in diritto), ferma “la doverosità, per le regioni destinatarie della devoluzione, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, per evitare l’indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica.

Non sembra che i testi all’esame vadano in questa direzione. Quelle della Corte rischiano di rimanere prediche inutili e come tali suonano anche i rilievi della Commissione europea, che, nei Report 2024 e 2025, ha sottolineato – specie con riferimento alla materia “Tutela della salute”, originariamente richiesta dalla sola Lombardia ed ora estesa a tutte e quattro le Regioni – i rischi dell’a.d. per la coesione, la finanza pubblica e l’efficacia delle politiche di bilancio, prefigurando un modello di de-pubblicizzazione del SSN che la stessa Commissione segnala come fattore di aggravamento delle disparità regionali nell’accesso alle cure.

5. Trasformismo istituzionale

Dalle numerose audizioni che si sono succedute sulle pre-intese sono emersi molteplici criticità, sia sotto il profilo del rispetto dei principi costituzionali e dei vincoli enucleati dalla Corte con la sentenza 192 del 2024, sia con riferimento agli effetti diretti e indiretti del nuovo riparto (di competenze e risorse). Quel che però risulta dirimente, in generale, è l’insuperabile contraddizione tra la richiesta di riconoscimento delle differenze e l’omologazione che si ricava dalle pre-intese, tanto da far ritenere al Servizio Studi della Camera dei deputati che un’unica (e non quattro diverse) Relazione potesse bastare a illustrarle. Il che dimostra, da un lato, la trasformazione – in spregio della Costituzione e financo della logica – dell’autonomia differenziata da percorso *bottom-up* a operazione *top-down* e, dall’altro, come le differenze rilevanti ai fini delle intese e quindi dell’ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non siano quelle fra le quattro regioni interessate quanto piuttosto quelle fra le Regioni del Nord (casualmente governate da coalizioni omogenee a quelle del Governo nazionale) e le restanti regioni ordinarie: una sorta di ritorno al passato, come si è lasciato sfuggire un audito volenteroso che ha parlato di “macroregioni”,



riportando alla luce la tripartizione dell'Italia in «Padania, Etruria e Terronia» di Gianfranco Miglio¹⁶, forse ignorando la vis espansiva dell'ironia del professore.

In questo quadro, gli Schemi d'Intesa rappresentano un'operazione di trasformismo istituzionale che, pur conservando il lessico del pluralismo autonomistico, muta il modello originario dell'autonomia differenziata in uno strumento *on demand* di controllo politico centralizzato sulle risorse pubbliche, con effetti potenzialmente irreversibili sulla tenuta del SSN, sulla previdenza complementare e sulla parità dei diritti sociali tra territori, comunità e persone, evidenziando la necessità di un ridisegno organico della disciplina delle Autonomie coerente con i principi costituzionali.

Molti auditi – esperti e rappresentanti di istituzioni e associazioni – si sono giustamente soffermati sulle specificità delle singole materie e funzioni e, in particolare, sulla “tutela della salute”, formulando puntuali critiche alle quali conviene, per brevità, rinviare.

Una piccola osservazione sia consentita, tuttavia, a proposito della materia della protezione civile, solo per sottolineare la coerenza del nuovo centralismo autonomistico con il basso continuo di certe politiche, che trovano nella “necessità”, nella deroga e nell'eccezione, il filo rosso dell'accordo fondamentale tra i partiti che compongono l'attuale maggioranza e tra esecutivi politicamente omogenei (nazionale e regionali).

Emergenze e calamità naturali – è stato osservato – non conoscono confini territoriali, sicché si fatica (qui, forse, più che altrove) a trovare ragioni oggettive per frazionare le competenze e infatti, per quanto si guardi, invano si cercheranno argomenti in tal senso nei testi all'esame. Nessuna materia, tuttavia, più della protezione civile, in un ordinamento che ripudia la guerra, può invocare regimi, poteri e risorse speciali ed ecco, allora, la ragione, quella vera, di un'operazione dai relevantissimi effetti sia sul piano dei rapporti istituzionali che della tenuta complessiva del sistema: la redistribuzione del potere, che si vorrebbe sempre più determinato dalla “situazione” e come tale sciolto da qualsivoglia criterio di normatività¹⁷ ... a quando la nomina di un commissario straordinario per l'attuazione del programma?

¹⁶ G. MIGLIO, *Una Repubblica migliore per gli italiani (verso una nuova Costituzione)*, Giuffrè, Milano, 1983.

¹⁷ Su emergenza e potere giuridico sostanziale, v. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986, *passim*.