

**Memoria per l'audizione presso la  
I Commissione permanente Affari costituzionali della Camera dei Deputati  
sugli schemi di intese preliminari 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**

Francesco Pallante

(Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Torino)

1. *L'identità delle quattro intese preliminari.* – Qualsiasi considerazione sulle intese preliminari stipulate tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto non può che muovere dal riscontro di un dato oggettivo: i quattro documenti che il Parlamento è chiamato a esaminare sono perfettamente identici tra loro. Corrispondono l'uno all'altro articolo per articolo, parola per parola. Cambia solo, di volta in volta, il riferimento alla regione interessata; ed è notevole la perizia con cui è stato eseguito il copia e incolla tra un testo e l'altro: il rischio che rimanesse riportato nei diversi testi il nome della regione firmataria del documento “matrice” era elevato, ma è stato quasi del tutto scongiurato (ho avuto modo riscontrare un unico errore: la permanenza di un riferimento alla Liguria nel dossier relativo alla Regione Piemonte, a p. 51).

Il problema è che la Corte costituzionale ha espressamente escluso la compatibilità con la Costituzione di tale modo di procedere. Il riferimento va, naturalmente, alla sentenza n. 192 del 2024, e alla successiva sentenza n. 10 del 2025: le pronunce che – per esplicita affermazione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione e della stessa Corte costituzionale<sup>1</sup> – hanno avuto un «effetto demolitorio» della legge n. 86 del 2024, la c.d. legge Calderoli.

2. *La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.* – Per poter prendere posizione sulla compatibilità con il dettato costituzionale delle intese preliminari in discussione è, dunque, necessario tornare alla giurisprudenza costituzionale ora evocata. Si tratta di una giurisprudenza oltremodo apprezzabile, considerato che, per definire nella maniera più precisa il corretto significato della disposizione costituzionale sull'autonomia regionale differenziata (art. 116, co. 3, Cost.), opera un'ampia e articolata ricostruzione preliminare dei rapporti costituzionali tra lo Stato e le regioni.

---

<sup>1</sup> Punti 7 e 8 del Considerato in diritto.

2.1. *La forma di Stato italiana.* – Punto di partenza della sentenza è la seguente considerazione: l'art. 116, co. 3, Cost. non è una «monade isolata», ma va letto nel quadro della forma di Stato sancita dalla Costituzione<sup>2</sup>.

Alla base di tale forma di Stato vi sono i principi dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e dell'unità del popolo (art. 1 Cost.); a essi si affianca il principio pluralista, in tutte le sue accezioni (politica, sociale, culturale, religiosa, scolastica, economica), tra cui anche quella territoriale (artt. 5 e 114 Cost.). A far sì che il pluralismo non spezzi l'unità è la condivisione, da parte delle varie componenti del pluralismo, di un «nucleo di valori [...] che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»: ciò che la Costituzione chiama «Nazione»<sup>3</sup> (art. 9 Cost.).

Dato il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, popolo e Nazione non sono frammentabili (non sono «in alcun modo configurabili dei “popoli regionali”») <sup>4</sup> e trovano espressione nel Parlamento, l'organo a cui spetta «il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale», tutelando «le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione» (art. 117, co. 2 e 3, Cost.; art. 120, co. 2, Cost.). Ne segue che la (parzialmente inevitabile) competizione regionale non può «minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra le regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica, l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti, l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Il regionalismo italiano è, in altre parole, un «regionalismo cooperativo»<sup>5</sup>.

Per questo, l'art. 116, co. 3, Cost. non può che essere letto come «uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»<sup>6</sup>. Non è, dunque, uno strumento al servizio delle singole regioni che intendono avvalersene.

2.2. *La sussidiarietà verticale.* – Il rapporto tra unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e autonomie territoriali, dall'altra, è regolato dal principio di sussidiarietà verticale (art. 118, co. 1, Cost.). Tale principio, per sua natura flessibile, esclude la configurabilità di un rigido modello astratto di attribuzione di intere materie, richiedendo che siano invece considerate le funzioni e che ogni funzione sia assegnata al livello territoriale più adeguato<sup>7</sup>. La “sussidiarietà legislativa” (Corte cost., sentenza n. 303 del 2003) e i poteri statali sostitutivi (art. 120, co. 2, Cost.) sono

---

<sup>2</sup> Punto 4 del Considerato in diritto.

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> «La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica a un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità»; «a ciascuna materia afferisce [...] una gran quantità di funzioni eterogenee» (punto 4.1 del Considerato in diritto).

strumenti attraverso cui la Costituzione rende flessibile il sistema di ripartizione delle competenze legislative e amministrative sancito, in via generale ottimale, dal Titolo V della Parte II della Cost.

L'art. 116, co. 3, Cost. è un ulteriore strumento di flessibilità del sistema. Ciò significa che anche la devoluzione prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. non può riguardare materie o ambiti di materie, ma deve riferirsi a specifiche funzioni (come anche prevede il tenore letterale della disposizione). Potranno, dunque, essere devolute solo singole funzioni legislative o amministrative o le une e le altre insieme concernenti il medesimo oggetto, purché ciò risponda a esigenze ascrivibili al bene della collettività nazionale.

«In definitiva, [...] la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione *ex art. 116, co. 3, Cost.*, non può essere ricondotta a 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*. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali»<sup>8</sup>.

2.3. *I criteri di misurazione dell'adeguatezza dell'attribuzione di una funzione.* – A misurare l'adeguatezza dell'attribuzione di una funzione a un determinato livello territoriale, concorrono tre criteri ricavabili dalla Costituzione:

- 1) «l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse»<sup>9</sup> (art. 97, co. 2, Cost.): (a) è bene siano attribuite allo Stato (o all'Ue) le funzioni la cui centralizzazione comporta economie di scala, necessita di un coordinamento degli attori sul territorio, contrasta crisi che necessitano di un intervento solidaristico centrale, evita ricadute negative ai danni di altre regioni, rimuove barriere alla concorrenza, riguarda interessi dell'intera comunità nazionale; (b) è bene siano attribuite alle regioni (o agli enti locali) le funzioni la cui devoluzione permette di adeguarsi alle preferenze dei cittadini o alle peculiarità locali, di monitorare e correggere l'attività pubblica, di realizzare sperimentazioni e innovazioni, di agevolare la sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.);
- 2) «l'equità che la distribuzione delle funzioni e delle risorse che implicano prestazioni a favore dei cittadini deve assicurare»<sup>10</sup>: avendo per obiettivo, da un lato, la maggiore aderenza alle esigenze delle popolazioni interessate (cosa che giustifica l'attribuzione verso il basso) e, dall'altro lato, il contrasto alla disuguaglianza, specie nei casi di differenze nella capacità fiscale per abitante

---

<sup>8</sup> Punto 4.1 del Considerato in diritto.

<sup>9</sup> Punto 4.2 del Considerato in diritto.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

e, di conseguenza, delle entrate regionali (cosa che giustifica l'attribuzione verso l'alto);

- 3) «la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione»<sup>11</sup>, tenendo conto che non sempre l'attribuzione verso il basso «può migliorare l'effettività della responsabilità politica»: quando si hanno funzioni pubbliche strettamente interdipendenti le une con le altre è necessario che tutte tali funzioni siano gestite da una medesima autorità pubblica di più alto livello. Occorre inoltre non creare asimmetrie tra “potere di spesa” e “potere fiscale”, nonché garantire il rispetto degli obblighi internazionali e Ue (art. 117, co. 1, Cost.).

2.4. *La motivazione della richiesta di differenziazione e le materie, di fatto, escluse.* – Tutto ciò implica che, quando una regione chiede di derogare all'ordinaria ripartizione delle materie, attivando l'art. 116, co. 3, Cost., tale richiesta «va 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»<sup>12</sup>.

Ne segue:

- che «l'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»<sup>13</sup>,
- e che «in ogni caso, anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato [...] così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»<sup>14</sup>

Se così non fosse, sarebbe lesa la forma di Stato.

Per questo, spetta alla Corte costituzionale – attivabile sia in via incidentale, sia in via principale – controllare le leggi di recepimento delle intese che dovessero assegnare le nuove competenze alle regioni.

Per alcune materie, poi, sarà necessario uno «scrutinio stretto di legittimità costituzionale»<sup>15</sup>: si tratta di materie il cui trasferimento alle regioni è, per motivi di ordine giuridico, tecnico o economico, difficilmente giustificabile in base al principio di sussidiarietà. Tali materie sono: (a) il commercio con l'estero, (b) la tutela

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> Punto 4.3 del Considerato in diritto.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> Punto 4.4 del Considerato in diritto.

dell'ambiente, (c) la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, (d) i porti e gli aeroporti civili, (e) le grandi reti di trasporto e di navigazione, (f) le professioni (salvo per le professioni non ordinistiche «che presentino nessi con la realtà locale», (g) l'ordinamento della comunicazione, (h) le norme generali sull'istruzione.

Va anche considerato che, nonostante la devoluzione, è «verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo. Inoltre, lo Stato manterrà le funzioni che attengono a esigenze unitarie e che, come detto, non possono essere scalfite dal regionalismo differenziato»<sup>16</sup>. Ciò significa che, poiché dalla devoluzione di funzioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, «il costo delle funzioni devolute [deve essere] inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente» (il costo non potrà dunque essere parametrato sul criterio della spesa storica): in tal modo, «si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico»<sup>17</sup>.

*2.5. I livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti e il contenuto essenziale dei diritti.* – Quanto ai Lep, va anzitutto sottolineato che essi non coincidono con il nucleo minimo dei diritti costituzionali. «In sintesi, il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: “[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenza n. 275 del 2016 [...]). Invece, i Lep sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»<sup>18</sup>.

Ciò significa che la determinazione dei Lep fa sorgere, da un lato, «un vincolo per il legislatore regionale e per la pubblica amministrazione» di dar loro concreta attuazione e, dall'altro, il diritto, in capo ai medesimi soggetti, «di ricevere le necessarie risorse, ai sensi dell'art. 119, co. 4, Cost.». A tutela dei Lep è poi anche previsto che lo Stato possa intervenire con i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, co. 2, Cost.<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Punto 22.1 del Considerato in diritto.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Punto 14 del Considerato in diritto.

<sup>19</sup> Punto 16 del Considerato in diritto.

2.5.1. *Come si determinano i Lep.* – La determinazione dei Lep implica una delicata scelta politica, «perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale»<sup>20</sup>.

Il Parlamento può delegare tale scelta politica al Governo, ma la delega deve prevedere principi e criteri direttivi specifici per ogni singola materia.

2.5.2. *Quando si determinano i Lep.* – La determinazione dei Lep deve precedere la devoluzione differenziata di nuove funzioni alle regioni: «nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, [deve] previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale»<sup>21</sup> (così richiede il combinato disposto degli artt. 2, 3, co. 2, 5, 116, co. 3, e 117, co. 2, lett. m, Cost.). Ciò vale anche nelle materie individuate dall'art. 3, co. 3, della legge n. 86 del 2024 come non-Lep, qualora la devoluzione riguardi funzioni «incidenti su un diritto civile o sociale»<sup>22</sup>.

Dunque: nessuna funzione, sia essa ascrivibile a una materia Lep o non-Lep, incidente su diritti costituzionali può essere devoluta senza la previa determinazione dei Lep (il che orienta costituzionalmente anche la lettura degli artt. 1, co. 2, 2, co. 1, e 4, co. 2, della legge n. 86 del 2024).

2.6. *Il finanziamento delle funzioni differenziate.* – Quanto al finanziamento delle funzioni differenziate, occorre anzitutto considerare che «l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà. Questo implica due corollari: da un lato, il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, nel quale ultimo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio; dall'altro lato, il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze (come può essere il costo e fabbisogno standard, da applicare se la funzione attiene ad un Lep)»<sup>23</sup>.

Dalla circostanza che l'art. 116, co. 3, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, segue, come conseguenza, «che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate

---

<sup>20</sup> Punto 9.2 del Considerato in diritto.

<sup>21</sup> Punto 14.1 del Considerato in diritto.

<sup>22</sup> Punto 15.2 del Considerato in diritto.

<sup>23</sup> Punto 22.1 del Considerato in diritto.

con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente»<sup>24</sup> (può essere, come appena detto, il costo e fabbisogno standard o un qualunque «altro criterio basato sulla gestione efficiente»)<sup>25</sup>: il che «in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica»<sup>26</sup>, dal momento che il livello di tale spesa può includere eventuali inefficienze. Le future leggi di differenziazione saranno dunque sindacabili, sotto il profilo dell'efficienza, alla luce del parametro oggettivo della riduzione della spesa rispetto al passato.

L'impiego dello strumento delle aliquote di compartecipazione per finanziare l'esercizio delle funzioni devolute è coerente con il quadro generale, dal momento che la compartecipazione «presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalla compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione»<sup>27</sup>. Ciò significa che il finanziamento delle funzioni devolute a una regione non potrà comportare la riduzione dei finanziamenti destinati alle altre regioni, né potrà mettere a repentaglio gli interventi perequativi. Inoltre, per consentire alle regioni economicamente più deboli di accedere anch'esse alla differenziazione, «il meccanismo della compartecipazione dovrà essere calibrato di volta in volta in modo da garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite»<sup>28</sup>. Soprattutto, però, affinché il sistema possa funzionare senza penalizzare le regioni con minore capacità fiscale per abitante «è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68/2011», dal momento che «un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale “cooperativo” [...] disegnato dalla legge delega n. 42/2009 e dai suoi decreti attuativi»<sup>29</sup>.

Rimangono possibili, «in via straordinaria, [...] forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all'interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento»<sup>30</sup>. Tali aggiustamenti delle aliquote di compartecipazione potranno anche essere riduttivi.

Infine, sul punto, va ribadito che tutte le regioni, incluse quelle che si differenzieranno, sono tenute a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, pena la violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e la messa a repentaglio dei principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 97, co. 1, e 119, co. 1, Cost.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Punto 23.2 del Considerato in diritto.

<sup>26</sup> Punto 22.1 del Considerato in diritto.

<sup>27</sup> Punto 23.2 del Considerato in diritto.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Punto 23.3 del Considerato in diritto.

<sup>30</sup> Punto 22.3 del Considerato in diritto.

3. *L'“ottalogo” della Corte costituzionale.* – Riassumendo, si può dire che, con riguardo all'attribuzione alle regioni di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», la pronuncia n. 192 del 2024 elabora una sorta di “ottalogo” destinato a fare da guida all'azione dello Stato (Governo e Parlamento) e delle regioni, qualora esse intendano usufruire della facoltà prevista nell'ultimo comma dell'art. 116 Cost. In base a tale guida, ciascuna regione potrà domandare non intere materie, ma poche e circoscritte competenze soltanto qualora

1) non sia una regione a Statuto speciale

e soltanto qualora dimostri, con un'istruttoria approfondita e scientificamente validata

2) di avere un'esigenza peculiare non affrontabile attraverso le ordinarie competenze (perché se l'esigenza è generale – per esempio, la carenza di personale o la lentezza di procedure autorizzative statali – la soluzione deve anch'essa essere generale) e

3) di poter far fronte a quell'esigenza peculiare solamente attraverso la particolare competenza richiesta.

Alle ulteriori stringenti condizioni:

4) che sia il Parlamento a decidere sull'attribuzione delle competenze alle regioni (con il potere di modificare il contenuto dell'intesa raggiunta tra l'esecutivo statale e l'esecutivo regionale),

5) che, se una competenza coinvolge diritti costituzionali, siano prima definiti dal Parlamento i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) da garantire uniformemente sul territorio nazionale,

6) che l'ammontare delle risorse necessarie a esercitare le nuove competenze sia determinato in base ai costi standard (anziché alla spesa storica),

7) che l'assegnazione di tali risorse alla regione non ostacoli il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e

8) che l'impiego di tali risorse risulti economicamente efficiente.

4. *L'incostituzionalità dei quattro schemi di intesa preliminare: (a) nel metodo.* – Alla luce della giurisprudenza costituzionale appare difficile dubitare dell'incostituzionalità delle intese preliminari stipulate dal Governo con le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto. E ciò non soltanto per il fatto, ricordato in apertura, che si tratta di quattro documenti perfettamente identici tra loro: il che esclude alla radice che possano rispondere a esigenze peculiari delle singole regioni coinvolte (d'altro canto, anche assumendo la più spiccata propensione regionalista, come si potrebbe seriamente dimostrare l'esistenza di una sottostante peculiare esigenza regionale per la devoluzione di funzioni quali l'immatricolazione dei veicoli della protezione civile e il rilascio delle patenti di guida?). Ma anche per la mancanza dell'istruttoria approfondita e scientificamente validata che dovrebbe operare da giustificazione e

fondamento dapprima dell'iniziativa delle regioni e poi dell'intesa raggiunta con lo Stato.

In proposito, il testo dell'istruttoria riportato – anch'esso in modo identico – nelle quattro intese così recita: «il Governo e la Regione [Veneto / Lombardia / Piemonte / Liguria] convengono che l'attribuzione [delle ulteriori competenze previste nell'intesa] corrisponde a specificità proprie della regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo». Tutto qui. L'istruttoria «approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e [...] validate dal punto di vista scientifico» richiesta dalla sentenza n. 192 del 2024 consta, nelle intese preliminari, di una riga in cui lo Stato e le regioni affermano apoditticamente ciò che, invece, avrebbero dovuto scientificamente dimostrare (la qual cosa, grave in sé, lo diventa ancor di più nel caso delle professioni non ordinistiche, rientrando queste ultime nell'ambito di quelle materie il cui trasferimento alle regioni è stato ritenuto dalla Corte costituzionale difficilmente giustificabile in base al principio di sussidiarietà e, di conseguenza, da sottoporre a uno «scrutinio stretto di legittimità costituzionale»).

Significa che quella in atto è – come paventato dalla Corte costituzionale – un'operazione riconducibile a una mera logica di potere, non un'iniziativa rivolta alla migliore realizzazione dei principi costituzionali. Ignorare in modo così plateale il dettato della giurisprudenza costituzionale sembra inverare una scorrettezza senza precedenti dal punto di vista della leale collaborazione tra le istituzioni costituzionali.

5. *L'incostituzionalità dei quattro schemi di intesa preliminare: (b) nel merito.* – Ulteriori criticità emergono dalla, pur sommaria, analisi del merito delle nuove competenze richieste dalle regioni in materia di protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa, sanità.

Anzitutto, contrariamente a quanto sancito nella sentenza n. 192 del 2024 sono devolute intere materie e non singole funzioni. È quanto accade sia nel caso delle professioni non ordinistiche («sono attribuite alla regione [...] funzioni normative e amministrative volte a disciplinare professioni di rilievo regionale»), sia nel caso della previdenza complementare e integrativa («la regione [...] disciplina il funzionamento delle forme di previdenza complementare e integrativa ad ambito regionale»). Ne segue, nel primo caso, il potere di stabilire i requisiti di abilitazione all'esercizio della professione, di verificarne il possesso (anche attraverso prove di lingua italiana), di istituire corsi di formazione, di riconoscere qualifiche professionali pregresse, di organizzare tirocini; nel secondo caso, di differenziare i trattamenti previdenziali del personale non solo regionale, ma anche degli enti locali e del Sistema (*sic*) sanitario regionale. Dal “pacchetto” delle competenze assegnate alle regioni in tali materie non sembrano rimanere escluse competenze di rilievo.

Sono, inoltre, devolute materie autoqualificate dal Governo come “non Lep”, ma suscettibili, comunque, di coinvolgere diritti costituzionali, come nel caso – ancora – della previdenza e delle professioni. Quantomeno, sarebbe stato necessario

argomentare le ragioni per le quali le materie devolute sono state ritenute non suscettibili di interferire con quanto previsto dall'art. 117, co. 2, lett. m, Cost., se non fosse che, come ricordato, nessuna istruttoria è stata posta alla base della decisione di assegnare alle regioni le materie oggetto delle intese preliminari. Oltre a quanto rilevato a proposito di previdenza e professioni, sembra difficile escludere che anche l'attribuzione di competenze nell'ambito della protezione civile possa risultare idonea a incidere sui diritti costituzionali, considerato che, in questo caso, scopo della devoluzione è che il Presidente regionale, nominato Commissario straordinario, possa agire in deroga alla normativa, anche contabile, statale. Lo stesso si può dire in merito ai poteri regionali di procedere al reclutamento del personale (anche a tempo determinato con procedure d'urgenza) e alla sua formazione (individuando enti erogatori, docenti e percorsi formativi), con possibilità di prevedere integrazioni contrattuali: tutti casi in cui l'impatto sul diritto del lavoro sembra innegabile.

Infine, sono devolute materie in ambito sanitario senza che siano stati previamente definiti i costi standard inerenti al loro finanziamento: e ciò, nonostante si tratti di materie suscettibili di esplicare rilevanti effetti proprio sul piano della spesa.

È il caso delle competenze che mirano a: (1) riallocare in altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali che risultassero eccedenti rispetto agli obiettivi per cui erano state assegnate alle regioni, previa attestazione del raggiungimento degli obiettivi (come se le risorse in questione non provenissero dalla fiscalità generale, ma fossero di spettanza esclusiva delle regioni medesime); (2) istituire e gestire fondi sanitari integrativi del Fondo sanitario nazionale, utilizzabili per finanziare prestazioni ulteriori rispetto ai Lea (ma, di nuovo, le agevolazioni economiche riconnesse ai fondi integrativi sono a carico della fiscalità generale, mentre l'impiego dei fondi integrativi andrebbe a beneficio della popolazione regionale); (3) definire tariffe di rimborso e remunerazione diverse da quelle nazionali, in modo da avere la possibilità di incrementare le risorse destinate a ospedali e cliniche convenzionate rispetto agli standard nazionali (un tipico caso di competenza che andrebbe allontanata dal territorio, anziché avvicinata a esso, stante il rischio di "cattura" del regolatore pubblico); (4) destinare risorse aggiuntive all'assunzione di personale sanitario con contratti a tempo determinato e all'incremento delle prestazioni aggiuntive dei dirigenti medici e del personale del comparto sanitario; (5) gestire in autonomia gli investimenti in edilizia e tecnologia delle aziende sanitarie.

È chiaro che l'intento delle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto in ambito sanitario è quello di superare le crescenti difficoltà del Servizio sanitario nazionale grazie all'acquisizione di una maggiore disponibilità di risorse, da impiegarsi nella spesa corrente e d'investimento (con conseguente aumento delle disuguaglianze tra i territori), e all'assunzione di poteri che darebbero loro rilevanti vantaggi competitivi nei confronti delle altre regioni riguardo ai rapporti con gli operatori privati e con il personale sanitario (in tal caso, oltretutto, a discapito della contrattazione sindacale nazionale). Se a ciò si aggiunge la richiesta di poter stabilire in autonomia il sistema di governo delle Asl e degli enti sanitari regionali – vale a dire di determinare il superamento degli standard organizzativi nazionali – è evidente che

il risultato sarà la messa in crisi della dimensione nazionale del Servizio sanitario e l'ulteriore accrescimento del divario sanitario tra il Nord e il Sud del Paese.

Merita forse ricordare che già oggi il Mezzogiorno soffre dell'ingiusto riparto del Fondo sanitario nazionale (dal momento che non si tiene conto, se non in misura minima, dei determinanti sociali di salute) e dell'enorme divario infrastrutturale (relativo a posti letto pubblici e privati accreditati, residenze sociosanitarie, assistenza domiciliare, numero di infermieri, spesa per il personale, acquisti di meno beni e servizi), con la conseguenza di un rilevante divario nell'aspettativa di vita, nella mortalità evitabile, nella mortalità infantile, nella mortalità materna al parto. I disagi sono oramai così incisivi e diffusi in tutti i settori che tutte le regioni del Sud registrano una rilevante mobilità sanitaria verso le regioni del Centro e del Nord.

6. *Una violazione "dolosa" della Costituzione?* – Il quadro ampiamente critico ora delineato merita una considerazione conclusiva di carattere generale.

Già le audizioni parlamentari sulla legge n. 86 del 2024 avevano posto in luce i numerosi vizi di incostituzionalità di quel provvedimento. Anche soggetti insospettabili di pregiudizi ostili al regionalismo – come l'Ufficio parlamentare di bilancio, la Banca d'Italia, la Confindustria – avevano sollevato questioni delicate, che il Parlamento decise di ignorare. Le stesse questioni furono poi alla base dell'intervento demolitorio della legge m. 86 del 2024 operato dalla Corte costituzionale. Nel caso odierno delle preintese, le questioni critiche risultano, se possibile, ancora più solidamente fondate, considerata – appunto – la pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale.

Se è vero, dunque, che la decisione d'incostituzionalità di una legge può essere, in taluni casi, non pienamente prevedibile, in quanto esito, in una certa misura, delle diverse sensibilità interpretative in merito al significato delle norme, nel caso in questione è, tuttavia, arduo avere dubbi: se le preintese saranno definitivamente approvate nei termini oggi sottoposti all'esame delle Camere, le future leggi di recepimento andranno incontro a dichiarazione di incostituzionalità. Sarebbe il caso che il Parlamento non si prestasse a una violazione della Costituzione che non si potrebbe altrimenti definire che dolosa.