dossier

XIX Legislatura

2 novembre 2026

Attribuzione alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

AA.C. 3161, 3162, 3163 e 3164

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it – @SR_Studi

Dossier n.791

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI
Dipartimento Istituzioni
Tel. 06 6760-3855 - ✉ st_istituzioni@camera.it @CD_istituzioni

Progetti di legge n. 687

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA
Tel. 066760-2145-✉ rue_segreteria@camera.it- @CD_europa–
europa.camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I N D I C E

PREMESSA 3

SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 1 *(Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia)* 21
- Articolo 2 *(Disposizioni finali)*.....22

ALLEGATO 1 PROTEZIONE CIVILE -PROFESSIONI - PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA

TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI 25

- Allegato 1, articolo 1 *(Oggetto e contenuto)*.....25

TITOLO II – ATTRIBUZIONE DI FUNZIONI 31

CAPO I – PROTEZIONE CIVILE 31

- Allegato 1, articolo 2 *(Ordinanze regionali di protezione civile)* 31
- Allegato 1, articolo 3 *(Ruolo del Presidente della Regione nella gestione delle emergenze di rilievo nazionale)* 50
- Allegato 1, articolo 4 *(Attribuzione di funzioni)* 54
- Allegato 1, articolo 5 *(Veicoli e conducenti)*.....58
- Allegato 1, articolo 6 *(Disposizione transitoria)* 63

CAPO II – PROFESSIONI.....64

- Allegato 1, articolo 7 *(Disciplina di professioni di rilievo regionale)* 64
- Allegato 1, articolo 8 *(Riconoscimento delle qualifiche professionali)*.....71
- Allegato 1, articolo 9 *(Clausola di invarianza finanziaria)*.....76

CAPO III – PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA 77

- Allegato 1, articolo 10 *(Previdenza complementare e integrativa)* 77

TITOLO III – DISPOSIZIONI COMUNI 83

- Allegato 1, articolo 11 *(Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali)*.....83
- Allegato 1, articolo 12 *(Verifiche e monitoraggio)* 85

- Allegato 1, articolo 13 *(Clausola di invarianza finanziaria)* 87

TITOLO IV – DISPOSIZIONI FINALI 88

- Allegato 1, articolo 14 *(Durata)* 88
- Allegato 1, articolo 15 *(Disposizioni di legge statali che cessano di avere efficacia nel territorio regionale)* 89

ALLEGATO 2 TUTELA DELLA SALUTE – COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

- Allegato 2, articolo 1 *(Oggetto e contenuto)* 99
- Allegato 2, articolo 2 *(Principi e finalità)* 103
- Allegato 2, articolo 3 *(Disposizioni in materia di gestione delle risorse finanziarie in materia sanitaria)* 109
- Allegato 2, articolo 4 (*Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali*) 123
- Allegato 2, articolo 5 *(Verifiche e monitoraggio)* 125
- Allegato 2, articolo 6 *(Clausola di invarianza finanziaria)* 127
- Allegato 2, articolo 7 *(Durata e condizioni di efficacia)* 128
- Allegato 2, articolo 8 *(Disposizioni di legge statali che cessano di avere efficacia nel territorio regionale)* 131

APPENDICE

LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE 143

PREMESSA

La I Commissione Affari costituzionali avvia l'esame dei disegni di legge AA.C. 3161, 3162, 3163 e 3164, collegati alla manovra di finanza pubblica sulla base del Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) 2025[1] e recanti attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa", nonché nella materia "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica", di cui rispettivamente agli allegati nn. 1 e 2 di ciascun disegno di legge.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata e sentiti gli enti locali possano essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario (cd. autonomia differenziata o regionalismo differenziato).

Tali forme e condizioni particolari di autonomia possono concernere tutte le materie di competenza legislativa concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione) e tre materie di competenza legislativa esclusiva statale (articolo 117, secondo comma): organizzazione della giustizia di pace (lettera *l*); norme generali sull'istruzione (lettera *n*); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettera *s*).

La legge - prosegue l'articolo 116, terzo comma, - è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata.

1 Nelle more della riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina della governance economica dell'Unione europea, i provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica sono stati indicati, in sede di prima applicazione, dapprima nell'ambito del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, che ha assorbito sostanzialmente i contenuti e le finalità della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2024, e, poi, nei successivi documenti di programmazione presentati dal Governo in luogo del Documento di economia e finanza e della relativa Nota di aggiornamento. Nel Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) 2026, a completamento della manovra di bilancio 2027-2029, il Governo ha confermato quali collegati i disegni di legge di approvazione delle intese di cui all'articolo 2 della legge n. 86 del 2024, già indicati nel Documento di finanza pubblica (DFP) 2026 e prima ancora nel Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) 2025.

L'attribuzione di tali forme e condizioni particolari di autonomia dovrà comunque avvenire nel rispetto dell'articolo 119[2] della Costituzione in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali (cd. federalismo fiscale).

La legge n. 86 del 2024

L'esame dei disegni di legge in oggetto avviene ai sensi dell'articolo 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024.

La legge n. 86 del 2024 ha individuato le disposizioni per l'attuazione del richiamato articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Sulla legge è intervenuta la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni (v. appendice al presente *dossier*).

In particolare, l'articolo 2 definisce la seguente procedura per l'adozione delle intese:

- l'atto di iniziativa è deliberato dalla regione secondo le forme previste dalla propria autonomia statutaria sentiti gli enti locali; l'atto è trasmesso alla Presidenza del Consiglio e al Ministro degli affari regionali; il Ministro per gli affari regionali acquisisce il parere dei ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia entro sessanta giorni e, decorso il termine, avvia comunque il negoziato per la stipula dell'intesa; il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali informa le Camere sull'avvio del negoziato (comma 1);

[2] Si ricorda, in proposito, che, ai sensi dell'articolo 119, le regioni e gli enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (primo comma). Tali enti hanno risorse autonome e stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Essi dispongono, inoltre, di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (secondo comma). La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (terzo comma). Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono alle regioni e agli enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (quarto comma). Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (quinto comma). La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità (sesto comma). Gli enti territoriali hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti (settimo comma).

- lo schema di intesa preliminare è approvato dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per gli affari regionali; alla riunione partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata (comma 3);
- lo schema di intesa preliminare è quindi trasmesso alla Conferenza unificata che si esprime entro sessanta giorni (comma 4);
- decorso il termine di sessanta giorni, lo schema di intesa preliminare è quindi trasmesso "alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessato" (comma 4); gli schemi di intesa preliminare sono stati trasmessi alle Camere il 17 aprile 2026;
- il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali, valutati il parere della Conferenza unificata e gli atti di indirizzo parlamentari e comunque decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario; se il Presidente del Consiglio ritiene di non conformarsi, integralmente o parzialmente, agli atti di indirizzo parlamentari riferisce sul punto alle Camere con una relazione che deve contenere un'adeguata motivazione (comma 5);
- lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla regione interessata che lo approva secondo le modalità previste dalla propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali interessati (comma 5);
- entro i quarantacinque giorni successivi lo schema di intesa definitivo, corredato da relazione tecnica, è deliberato dal Consiglio dei ministri (comma 5);
- il Consiglio dei ministri delibera un disegno di legge al quale è allegata l'intesa definitiva; alla riunione partecipa anche il Presidente della Giunta regionale interessata (comma 6);
- l'intesa definitiva è sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale interessata (comma 7);
- il disegno di legge - cui è allegata l'intesa - è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che configura quella in questione come una legge rinforzata, prescrivendo che ciascuna Camera la approvi a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (comma 8); **è questa la fase in cui si colloca l'esame della I Commissione Affari costituzionali ai fini del quale è predisposto il presente *dossier***.

Si ricorda, in proposito, che la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale ha chiarito che l'ultimo periodo dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – secondo cui «la legge [di differenziazione] è approvata dalle

Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata» – va inteso nel senso **di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa** da parte del Parlamento, giacché, in caso contrario, oltre a determinarsi un irrigidimento del procedimento di differenziazione (che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa), si svuoterebbe il ruolo delle Camere. Come la Corte stessa ha rilevato, la legge di differenziazione è, infatti, abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche. Per tali ragioni, seppure la lettera dell'ultimo periodo dell'articolo 116, terzo comma, non è univoca, la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad **escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa ("prendere o lasciare"), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti**. Naturalmente – ha aggiunto la Corte –, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una **"condizionalità" derivante dall'intesa**, qualora le Camere intendessero apportare **modifiche sostanziali** all'accordo concluso, esso dovrebbe essere **rinegoziato** tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura (per una completa ricostruzione della sentenza si rinvia all'appendice al presente *dossier*).

L'articolo 7 della legge n. 86 del 2024 stabilisce che le intese devono anche indicare la loro durata, che non può comunque essere superiore a dieci anni. Alla scadenza del termine, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno un anno prima della scadenza. Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa. È, altresì, stabilito che, con le stesse modalità previste per la loro conclusione, le intese possono essere modificate su iniziativa dello Stato o della regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti. Ciascuna intesa può, inoltre, prevedere i casi e le modalità con cui lo Stato o la regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. Peraltro, la cessazione dell'intesa può in ogni caso essere deliberata – sempre con legge a maggioranza assoluta delle Camere – in caso di esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla regione, dell'obbligo di garantire i LEP.

L'iter seguito per la conclusione delle intese con le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto

Nella riunione del Consiglio dei ministri del 26 luglio 2024, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie ha svolto una informativa in proposito, comunicando l'avvenuta trasmissione al Governo delle richieste di avvio del negoziato da parte delle regioni Veneto, Piemonte, Liguria e Lombardia.

Il Ministro ha inoltre informato, in merito agli atti di iniziativa regionale appena richiamati, la Conferenza Stato-Regioni, la quale ne ha preso atto nella seduta del 12 settembre 2024. Analoga informativa è stata inoltre trasmessa alle Camere (si veda l'allegato A del resoconto della seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 27 settembre 2024, nonché l'allegato B del resoconto della seduta dell'Assemblea del Senato della Repubblica del 30 settembre 2024).

Sulla richiesta delle Regioni di avviare i negoziati si segnalano

- la risoluzione del Consiglio regionale della Lombardia n. 97 del 2017;
- la deliberazione della Giunta regionale della Liguria n. 1175 del 2017, nonché la risoluzione del Consiglio regionale della Liguria n. 1 del 2018;
- le deliberazioni del Consiglio regionale del Piemonte n. 319-38783 del 2018 e n. 47-27474 del 2019, nonché la delibera della Giunta regionale del Piemonte n. 4-1000 del 2020;
- la deliberazione n. 154 del 2017 del Consiglio regionale del Veneto.

Quanto all'operatività degli atti di iniziativa è opportuno qui richiamare l'articolo 11, comma 1, della legge n. 86 del 2024, ai sensi del quale gli atti di iniziativa delle regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della stessa legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della legge medesima.

È opportuno poi segnalare che nel parere espresso dalla Conferenza unificata nella seduta del 2 aprile 2026 (su cui *v. infra*) si dà conto come nel corso della seduta medesima, l'ANCI abbia espresso una valutazione non favorevole sugli schemi di intesa, ritenendo che l'*iter* conforme alla legge n. 86 del 2024 e alle indicazioni della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale avrebbe imposto l'adozione di rinnovati atti di iniziativa, essendo invece, quelli utilizzati, il risultato di iniziative risalenti al 2017 e al 2018, assunte dai consigli regionali, non più in carica. Nella stessa sede l'UPI ha, tra l'altro, rappresentato l'esigenza che sulle intese perfezionate tra il Governo e le regioni in materia di autonomia differenziata vi sia il coinvolgimento degli enti locali interessati. Il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie ha successivamente precisato che il principio della "attualizzazione" delle consultazioni per assicurare piena attuazione del dettato costituzionale, trova già completo riscontro nella legge n. 86 del 2024,

segnalando come questa, all'articolo 2, comma 5, imponga anche una seconda tornata di consultazione degli enti locali di ciascuna regione sui testi negoziati e modificati da Governo e regioni all'esito del procedimento e segnalando, altresì, come nessuna delle quattro regioni richiedenti abbia evidenziato che vi siano state esigenze di aggiornamento della consultazione dalle rispettive rappresentanze degli enti locali in sede regionale.

Si segnala, in proposito, che nella documentazione di accompagnamento agli schemi di intesa trasmessi alle Camere il 17 aprile 2026 è inoltre presente una relazione integrativa del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in cui si dà conto, tra l'altro, dell'avvenuta consultazione degli enti locali da parte di ciascuna Regione interessata. A tale relazione integrativa sono allegati alcuni documenti relativi, appunto, alla consultazione degli enti locali[3].

In merito all'informazione resa alle Camere circa l'avvio dei negoziati, si segnala che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con lettera del 25 settembre 2024, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, quinto periodo, della legge n. 86 del 2024, la nota informativa concernente gli atti di iniziativa relativi alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, trasmessi dalle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto (Camera dei deputati, Doc. XXVII, n. 19, Senato della Repubblica, DOC XXVII, n. 19).

I negoziati tra il Governo e le Regioni interessate per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, così come previsto dalla legge n. 86 del 2024, sono stati avviati il 3 ottobre 2024. Al termine di tali negoziati, nelle date del 18 e del 19 novembre 2025, sono stati firmati gli accordi preliminari con le Regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria.

Nella riunione del Consiglio dei ministri del 18 febbraio 2026 sono stati approvati gli schemi di intesa preliminare con le regioni suddette.

Sugli schemi si è pronunciata la Conferenza unificata nella seduta del 2 aprile 2026.

[3] Regione **Liguria**: delibera CAL n. 1 del 29.01.2018; delibera CAL n. 2 del 07.02.2019; delibera CAL n. 12 del 26.07.2024. Regione **Lombardia**: mail trasmissione e riepilogo 08.04.2026; risoluzione CR n. 97 del 09.11.2017 (all. 1 mail); comunicazione delibera CAL 29.11.2017 (all. 2 mail); protocollo Regione ANCI UPI 29.05.2018 (all. 3 mail); lettera al CAL 04.10.2024 (all. 4 mail); lettera al Patto per lo sviluppo della Lombardia 04.10.2024 (all. 5 mail); patto per lo sviluppo della Lombardia, deliberazione 20.09.2001 (all. 6 mail). Regione **Piemonte**: nota trasmissione e riepilogo 09.04.2026; parere CAL 19.9.2018 (all. 1 nota); parere ANCI regionale 19.09.2018 (all. 2 nota); parere CAL 02.12.2019 (all. 3a nota); informativa Assessore del 27.03.2025 (all. 3b nota); informativa Assessore del 20.11.2025 (all. 4 nota); informativa Assessore 05.03.2026 (all. 5 nota). Regione **Veneto**: documento unitario Regione ANCI UPI 15.05.2019; lettera di trasmissione 08.04.2026; parere CAL 07.04.2026.

Gli schemi di intesa preliminare sono stati poi trasmessi alle Camere il 17 aprile 2026: nello specifico, quattro schemi riguardanti il trasferimento di funzioni nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" (Doc. CCXLVII nn. 1, 3, 5 e 7) e quattro riguardanti la "tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica" (Doc. CCXLVII nn. 2, 4, 6 e 8).

A tale proposito, si evidenzia che le materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" rientrano nelle cd. "**materie no-LEP**", ovvero materie in cui l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione non sono subordinate alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). La "tutela della salute" rientra, invece, tra le cosiddette "**materie LEP**", ovvero quelle per le quali il trasferimento di competenze potrà avvenire solo subordinatamente all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)[4].

La legge n. 86 del 2024 richiede, infatti, all'articolo 4, che il trasferimento ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP sia effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, **soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP** e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio. L'articolo 3 della medesima legge individua quindi, al comma 3, le **materie nelle quali procedere alla determinazione dei LEP**, conferendo a tal fine, al comma 1, una delega legislativa al Governo; si tratta delle seguenti materie:

- norme generali sull'istruzione;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- **tutela della salute**;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

[4] Si ricorda che nel settore della salute risultano già da tempo operativi i livelli essenziali di assistenza (LEA) da ultimo disciplinati dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dal DPCM del 12 gennaio 2017.

Conseguentemente, le competenze legislative che possono essere oggetto di trasferimento di competenze ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (richiamate in premessa), e per le quali, in base alla legge n. 86 del 2024, si può procedere senza previa determinazione dei LEP ("**materie no-LEP**") sono le seguenti:

- organizzazione della giustizia di pace;
- rapporti internazionali e con l'Unione europea;
- commercio con l'estero;
- **professioni**;
- **protezione civile**;
- **previdenza complementare e integrativa**;
- **coordinamento della finanza pubblica** e del sistema tributario;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Su questo impianto è intervenuta la già richiamata sentenza n. 192 del 2024, la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione dell'articolo 4 nella parte in cui fa riferimento al **trasferimento integrale di "materie" e non a quello di specifiche funzioni** e l'articolo 3, comma 1, che conteneva la **delega al Governo** per l'adozione dei decreti legislativi per l'individuazione dei LEP, a causa della **"genericità" dei criteri direttivi per le numerose e variegate materie**[5]. Il Governo ha, quindi, presentato, l'11 agosto 2025, un disegno di legge (A.S. 1623) che reca una nuova delega in materia di determinazione dei LEP e che è attualmente all'esame della 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato (si rinvia per ulteriori approfondimenti al *box* della presente premessa). La Corte ha, inoltre, fornito un'**interpretazione costituzionalmente orientata della distinzione tra materie LEP e materie no-LEP**, in particolare evidenziando che, 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** (Considerato in diritto 15.2).

5 La legge infatti, come si è visto, individuava tali criteri mediante il ricorso ai commi da 791 a 801-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022 (Legge di bilancio 2023). Secondo il Giudice delle leggi, le finalità indicate dal comma 791 (come il "pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni", l'"assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari" e il "favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza") sono state considerate troppo generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato. Inoltre, le norme procedurali contenute nei commi 792 e seguenti della legge n. 197/2022 non sono state giudicate sufficienti a soddisfare lo *standard* dell'articolo 76 della Costituzione, poiché tale norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere. Il vizio di incostituzionalità risiede anche nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi plurisettoriali (*per relationem*) per numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e bilanciamenti, una determinazione così generica dei criteri direttivi è destinata all'indeterminatezza (Considerato in diritto 9.2).

Si segnala, inoltre, che la Corte, al Considerato in diritto 4.4, ha collocato il "**commercio con l'estero**" e le "**professioni**" tra le materie "cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost.", ma "alle quali afferiscono funzioni il cui **trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile** secondo il principio di sussidiarietà"; la loro inclusione nell'articolo 116, terzo comma, infatti, per la Corte, "non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali[6] o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori rilevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche "gemelle", la digitale e l'energetica […] Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale".

In particolare, per la materia "commercio con l'estero" la sentenza ricorda che "l'art. 3, paragrafo 1, lettera *e*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riserva alla competenza esclusiva dell'Unione europea la «politica commerciale comune», che è poi regolata dall'art. 207 TFUE. In attuazione di tale politica commerciale, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali. Pertanto, con riguardo al commercio con Paesi terzi, gli spazi lasciati agli Stati membri sono residuali. Deve aggiungersi che le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di sicurezza delle catene globali del valore, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato. Per quanto riguarda, invece, il commercio con gli altri Stati membri dell'Unione, le relative regole sono quelle del mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), in cui abbonda la normativa eurounitaria, con la conseguenza di rendere esigui gli ambiti di intervento legislativo degli Stati membri e delle loro istituzioni territoriali."

Per la materia "professioni" la sentenza ricorda che "sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia «professioni». Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto

[6] La giurisprudenza costituzionale definisce "materie trasversali" quelle materie indicate dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione come di competenza legislativa esclusiva dello Stato che fanno riferimento non ad oggetti precisi, ma a finalità che devono essere perseguite e che pertanto si intrecciano con una pluralità di altri interessi (*ex multis* sentenza n. 171 del 2012). La stessa sentenza n. 192 del 2024 indica come competenze legislative trasversali "la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP" (Considerato in diritto 4.3); la giurisprudenza della Corte ha nel tempo indicato come materie trasversali anche la tutela dell'ambiente (*ex multis* sentenza n. 262 del 2021), l'armonizzazione dei bilanci pubblici (*ex multis* sentenza n. 6 del 2017), l'ordinamento penale (sentenza n. 185 del 2004), la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato, nonché i rapporti dello Stato con l'Unione europea (sentenza n. 232 del 2017).

attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (sentenze 18 gennaio 2024, *Lietuvos notaru rūmai* e altri, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, *Wouters* e altri, in causa C-309/99, punto 47). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (sentenze del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, in causa C-1/12, punto 38, e ancora *Lietuvos notaru rūmai* e altri, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale. Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che – quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato – cadono nella materia «tutela della concorrenza»; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale".

L'esame parlamentare degli schemi di intesa preliminare, svolto inizialmente nelle commissioni di merito e poi in Assemblea, sia alla Camera sia al Senato, si è articolato per singola regione e si è concluso con l'approvazione di atti di indirizzo riferiti a ciascuna di esse.

Si ricorda, in proposito, che la Conferenza dei presidenti di Gruppo della Camera aveva deciso, mutuando la procedura adottata per le deliberazioni sulle missioni internazionali ai sensi della legge n. 145 del 2016, che, su richiesta di un gruppo parlamentare, l'esame degli schemi di intesa si sarebbe articolato in una fase di Commissione e una fase di Assemblea. In particolare, gli schemi di intesa preliminare sono stati esaminati dalla I Commissione Affari costituzionali, la quale, acquisiti i rilievi delle altre Commissioni interessate, ha approvato una relazione per l'Assemblea. Quest'ultima, esaminata la relazione predisposta dalla I Commissione, ha, quindi, proceduto all'adozione di atti di indirizzo al Governo.

Le Camere hanno, quindi, adottato gli atti di indirizzo prescritti dall'articolo 2, comma 4, della legge n. 86 del 2024: la Camera, nelle sedute del 21 e 22 luglio 2026, ha approvato le risoluzioni 6-00268, 6-00269, 6-00270 e 6-00271, recanti identico contenuto; il Senato, nella seduta del 16 luglio 2026, ha approvato le risoluzioni nn. 45, 46, 47 e 48, anch'esse aventi identico contenuto. Si rappresenta che gli impegni contenuti nei citati atti di indirizzo parlamentari sono stati recepiti nelle intese definitive, allegate ai disegni di legge in esame, di cui si dà conto nelle schede di lettura del presente *dossier*.

Le Camere, nelle rispettive risoluzioni, hanno impegnato il Governo a proseguire nel percorso di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, nelle materie

oggetto degli schemi di intesa preliminare e nel rispetto della procedura delineata dall'articolo 2 della legge n. 86 del 2024. In particolare, la Camera dei deputati ha chiesto di confermare l'impostazione metodologica seguita dal Parlamento, predisponendo un singolo disegno di legge di approvazione delle intese nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa", nonché nella materia "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica", e di corredare il medesimo disegno di legge di due distinti allegati, relativi rispettivamente alle intese in materia di "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa", nonché in materia di "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica", valorizzando in tal modo la specificità di quest'ultima materia che, incidendo su diritti civili e sociali, ha costituito oggetto di un distinto negoziato, sulla base dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024.

Gli atti di indirizzo hanno, inoltre, impegnato il Governo ad apportare alcune integrazioni agli schemi, sia nelle premesse sia nell'articolato.

Segnatamente, quanto alle premesse, le Camere hanno chiesto, riprendendo in parte quanto richiesto anche dalla Conferenza unificata, di integrare il testo in modo da far emergere esplicitamente le forme di consultazione degli enti locali, nonché i successivi meccanismi di coinvolgimento dei medesimi enti attuati dalle regioni nel corso dei negoziati. Entrambe le Camere, inoltre, hanno chiesto di integrare le premesse degli schemi di intesa con il riferimento anche all'articolo 120 della Costituzione che, al primo comma, vieta alle regioni l'istituzione di dazi di importazione o esportazione o transito tra le stesse, l'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, nonché la limitazione dell'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, mentre, al secondo comma, disciplina il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle regioni e degli enti locali. Tale potere è esercitabile in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali delle amministrazioni locali. Le modalità di esercizio di tale potere sono disciplinate dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e proporzionalità.

Quanto alla parte dispositiva, gli atti di indirizzo di Camera e Senato hanno impegnato il Governo a intervenire sullo schema di intesa preliminare relativo alle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa", inserendovi, all'articolo 1, analogamente a quanto già previsto dallo schema in materia di "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica", un richiamo esplicito anche all'articolo 120 della Costituzione. Si evidenzia, al riguardo, che, mentre la Camera, nelle proprie risoluzioni, richiama in via generale l'articolo 120 della Costituzione, il Senato, nonché le relazioni illustrative di accompagnamento ai quattro disegni di legge in oggetto, specificano che tale articolo reca la disciplina del potere sostitutivo.

Sempre con riferimento allo schema di intesa preliminare relativo alle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa", la Camera dei deputati ha, inoltre, impegnato il Governo a specificare, all'articolo 14, comma 2, che, alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per identico periodo, ferme restando le condizioni richieste per l'originaria sottoscrizione. Ciò in conformità con l'articolo 7, comma 2, della legge n. 86 del 2024, secondo cui, alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Per quanto concerne lo schema di intesa preliminare in materia di "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica", le Camere hanno impegnato il Governo a ribadire all'articolo 5, mediante espresso rinvio all'articolo 8 della legge n. 86 del 2024, che la Commissione paritetica fornisca alle Camere e alla Conferenza unificata un'adeguata informativa sugli esiti della valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni attribuite dall'intesa, analogamente a quanto previsto dallo schema di intesa nelle materie no-LEP.

Le risoluzioni parlamentari hanno, inoltre, impegnato il Governo, con riguardo a entrambi gli schemi di intesa preliminare, a individuare, ove esistenti, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia nel territorio regionale, ai fini del loro inserimento in un apposito allegato allo schema di intesa definitiva, come previsto dall'articolo 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024.

Infine, entrambe le Camere hanno invitato, in generale, il Governo ad avviare una riflessione sugli strumenti istruttori per verificare l'adeguatezza del livello territoriale cui è attribuita la funzione, valutando anche eventuali modifiche della disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione (AIR), e a proseguire nel percorso di completamento del federalismo fiscale.

Sugli schemi di intesa sono stati predisposti due *dossier* dai Servizi Studi di Camera e Senato:

- Schema di intesa preliminare tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto per il trasferimento di funzioni in materia di protezione civile, professioni e previdenza complementare e integrativa, 8 maggio 2026;
- Schema di intesa preliminare tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, 8 maggio 2026.

Concluso l'esame parlamentare dei sopra citati schemi di intesa preliminare, il Governo ha promosso un ulteriore negoziato con le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto avente ad oggetto il recepimento degli impegni assunti in sede parlamentare oltre che delle indicazioni derivanti dal parere della Conferenza unificata del 2 aprile 2026.

A seguito del negoziato, il 30 luglio 2026 gli schemi di intesa definitivi sono stati trasmessi alle predette regioni che, anzitutto, li hanno sottoposti, ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge n. 86 del 2024, alla valutazione degli enti locali, registrando il parere favorevole, a maggioranza, dei rispettivi Consigli delle autonomie locali (CAL).

Successivamente, le quattro regioni hanno approvato gli schemi di intesa definitiva:

- Liguria: deliberazione del consiglio regionale 9 settembre 2026;
- Lombardia: risoluzione del Consiglio regionale 10 settembre 2026, DCR XII/1799;
- Piemonte: deliberazione del Consiglio regionale 22 settembre 2026, n. 169/21061;
- Veneto: deliberazione del Consiglio regionale 3 settembre 2026, n. 185.

Infine, il Consiglio dei ministri, nella riunione del 13 ottobre 2026, ha approvato, in via definitiva, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge n. 86 del 2024, gli schemi di intesa tra il Governo e le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, che sono stati contestualmente sottoscritti dal presidente del Consiglio e dai rispettivi presidenti di regione. Nella medesima seduta il Consiglio dei ministri ha, altresì, deliberato i disegni di legge in esame (uno per ogni regione), ai quali sono state allegate, in conformità agli indirizzi parlamentari, le intese definitive: due allegati per ciascun disegno di legge, il primo relativo alle materie no-LEP e il secondo alla materia "tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica".

Tali disegni di legge sono stati presentati alla Camera in data 22 ottobre 2026.

Ciò premesso, i disegni di legge in esame, uno per ciascuna delle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, presentano un identico contenuto: si compongono di due articoli, uguali in tutti e quattro i provvedimenti salvo il riferimento alla regione interessata, e sono corredati di due allegati, che recano le intese tra il Governo e la regione nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" (allegato n. 1) e nella materia "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica" (allegato n. 2). Anche tali intese presentano l'identico testo per ciascuna delle regioni interessate, fatta eccezione per le premesse che danno conto dei distinti negoziati svolti. Nel presente *dossier*, quindi, tanto l'articolato dei disegni di legge quanto quello degli allegati sono oggetto di un'unica trattazione.

La V Commissione della Camera, nella seduta del 28 ottobre 2026, ha esaminato, ai sensi dell'articolo 123-*bis*, comma 1, del Regolamento, il contenuto proprio dei disegni di legge in esame, in quanto collegati alla manovra di finanza pubblica, ai fini dell'espressione del parere al Presidente della Camera. La Commissione ha ritenuto che il contenuto dei quattro disegni di legge:

- sia riconducibile alle materie indicate nel Documento programmatico di finanza pubblica 2026, che, attraverso il richiamo ai disegni di legge già indicati nel Documento di finanza pubblica 2026 e, di conseguenza, ai disegni di legge precedentemente indicati nel Documento programmatico di finanza pubblica 2025, individua tra i provvedimenti collegati i disegni di legge di approvazione delle intese di cui all'articolo 2 della legge n. 86 del 2024;
- non rechi disposizioni estranee al suo oggetto, così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e di contabilità dello Stato.

• *Il disegno di legge delega per la determinazione dei LEP*

Si segnala che in data 11 agosto 2025 il Governo ha trasmesso al Senato un disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (A.S. 1623) attualmente in corso di esame presso la 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato (ultima seduta il 21 ottobre 2026). Più nel dettaglio, sulla base dell'attuale formulazione di tale disegno di legge, viene conferita una delega, esercitabile entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso, ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per specifiche funzioni riconducibili ad alcune delle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione; si tratta in particolare delle materie, ad eccezione della tutela della salute – rispetto alla quale sono già stati determinati i LEA -, per le quali gli articoli 3, comma 3, e 4 della legge n. 86 del 2024 ritengono necessario determinare i LEP prima di procedere al trasferimento di competenze alle regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Nell'esercizio della delega il Governo deve attenersi ai principi e criteri direttivi generali, nonché agli specifici principi e criteri direttivi, stabiliti in relazione alle specifiche funzioni attinenti a ciascuna materia, ambito di materia o settore organico di materie. Tra i principi e criteri direttivi generali vi sono:

- l'individuazione delle prestazioni per le quali definire i LEP;
- l'utilizzo del lavoro istruttorio svoltosi nell'ambito della Cabina di regia per la definizione dei LEP prevista dalla legge di bilancio per il 2023;
- la determinazione dei LEP scegliendo se confermare LEP esistenti ovvero introdurne di nuovi;
- il rispetto nella determinazione dei LEP degli obiettivi programmati di finanza pubblica;
- la distinzione tra LEP quantificabili e LEP non quantificabili.

Come precisato nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2025, “il disegno di legge, con particolare riferimento alle materie suscettibili di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, intende apportare i correttivi resi necessari dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 al percorso di determinazione dei LEP già avviato con l’articolo 1, commi da 791 a 801-*bis* della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), e proseguito con la legge n. 86 del 2024”. Per approfondimenti sul contenuto del provvedimento si rinvia al *dossier* del Servizio Studi.

Schede di lettura

Articolo 1
(Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia)

L'**articolo 1**, con formulazione identica nei quattro disegni di legge, ne reca l'**oggetto**, ovvero l'**attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia** alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e secondo la sequenza procedurale definita dalla legge n. 86 del 2024.

L'**articolo 1** dei quattro disegni di legge all'esame della Camera stabilisce che, sulla base di quanto disposto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e dalla legge n. 86 del 2024, alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, sono **attribuite le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia** di cui alle intese nelle materie "**professioni**", "**protezione civile**" e "**previdenza complementare e integrativa**" e nella materia "**tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica**" (rispettivamente **allegati nn. 1 e 2** ai presenti disegni di legge). Le intese definitive sono state sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai presidenti delle Giunte regionali delle anzidette regioni in data 13 ottobre 2026.

Articolo 2
(Disposizioni finali)

L'**articolo 2**, con formulazione identica nei quattro disegni di legge, reca le **disposizioni finali**.

In particolare, il **comma 1** richiama il **principio di leale collaborazione** che deve informare tutte le amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle intese allegate ai presenti disegni di legge.

In base al **comma 2**, l'**abrogazione**, la **modifica** o la **deroga** dei presenti disegni di legge potrà avvenire esclusivamente **in modo espresso** e solo con **legge successiva approvata con le medesime modalità** stabilite dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in coerenza con la legge n. 86 del 2024 e con la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.

Si ricorda infatti, in proposito, che la disposizione costituzionale sopra richiamata consente di attribuire alle regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni (articolo 117, terzo comma, Costituzione), nonché in quelle relative all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettere *l*), *n*), *s*), del secondo comma del medesimo articolo 117). L'attribuzione, secondo il dettato dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, deve essere disposta con legge ordinaria, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata, su iniziativa di quest'ultima, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione.

Alla luce di ciò, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, ha segnalato che le "leggi statali ordinarie successive alla legge di differenziazione devono rispettare tale legge, che è dotata di forza passiva peculiare, nel senso che il conferimento della maggiore autonomia non è "ritrattabile" unilateralmente dallo Stato con una successiva legge ordinaria (salva la disciplina contenuta nella stessa intesa in ordine alla sua efficacia e salva la possibilità di approvare una legge costituzionale)» (Considerato in diritto 12.2).

Allegato 1
Protezione civile -Professioni - Previdenza complementare e integrativa

TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI

Allegato 1, articolo 1
(Oggetto e contenuto)

L'**articolo 1** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, individua l'oggetto delle intese nell'attribuzione – ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione in materia di "regionalismo differenziato" (si veda la premessa al presente *dossier*) - di ulteriori forme di autonomia alle regioni interessate nelle materie "**protezione civile**", "**professioni**" e "**previdenza complementare e integrativa**".

Ciò nel rispetto, specifica il **comma 1**, oltre che del principio di leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione (e cioè comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato), anche dei seguenti articoli della Costituzione:

- articolo 3 (principio di uguaglianza);
- articolo 5 (unità della Repubblica e riconoscimento e promozione delle autonomie locali);
- articolo 81 (equilibrio del bilancio dello Stato);
- articolo 117 (riparto di competenze tra Stato e regioni);
- articolo 118 (attribuzione delle funzioni amministrative);
- articolo 119 (autonomia finanziaria degli enti territoriali);
- articolo 120 (divieto di ostacolare libera circolazione tra le regioni e potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni).

Si segnala che il riferimento all'**articolo 120** della Costituzione è stato inserito nel testo definitivo delle intese in **recepimento degli atti di indirizzo** approvati da Camera e Senato nel luglio 2026. In particolare, la Camera ha richiesto di integrare le premesse degli schemi di intesa e l'articolo 1 con il richiamo a tale disposizione, mentre il Senato ha formulato una richiesta analoga, precisando anche i presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo del Governo, tra cui la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Tale integrazione richiama il potere sostitutivo dello Stato tra i parametri costituzionali cui deve

conformarsi l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Al riguardo, si rammenta che l'articolo 120, al primo comma, vieta alle regioni l'istituzione di dazi di importazione o esportazione o transito tra le stesse, l'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, nonché la limitazione dell'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Al secondo comma, viene disciplinato il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali nei casi espressamente previsti dalla Costituzione, tra cui la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Le modalità di esercizio di tale potere sono disciplinate dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e proporzionalità.

Il richiamo assume rilievo anche alla luce della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che individua nel principio di sussidiarietà un criterio di raccordo tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e l'autonomia regionale, comprese le forme di autonomia differenziata previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. In tale prospettiva, segnala la Corte, l'articolo 120 si inserisce tra le garanzie costituzionali poste a tutela degli interessi unitari nell'ambito di un ordinamento caratterizzato da forme differenziate di autonomia.

Le materie oggetto dell'intesa rientrano **nelle cd. "materie no-LEP"**. Si tratta cioè di quelle materie in cui l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, non sono subordinate alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

La legge n. 86 del 2024 – che, come già ricordato in premessa, detta le procedure per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – stabilisce infatti all'articolo 4 che il trasferimento ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, **soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP** e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio.

Il precedente articolo 3 della legge n. 86 del 2024 individua quindi, al comma 3, le **materie nelle quali procedere alla determinazione dei LEP**, conferendo a tal fine, al precedente comma 1, una delega legislativa al Governo; si tratta delle seguenti materie:

a) norme generali sull'istruzione;
b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
c) tutela e sicurezza del lavoro;
d) istruzione;
e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
f) tutela della salute;
g) alimentazione;
h) ordinamento sportivo;
i) governo del territorio;
l) porti e aeroporti civili;
m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
n) ordinamento della comunicazione;
o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

L'articolo 3 prevedeva inoltre, al comma 1, che la delega venisse esercitata sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022)[7].

Conseguentemente, le competenze legislative che possono essere oggetto di trasferimento di competenze ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (richiamate in premessa), e per le quali, in base alla legge n. 86 del 2024, si può procedere senza previa determinazione dei LEP **("materie no-LEP")** sono le seguenti:

- organizzazione della giustizia di pace;
- rapporti internazionali e con l'Unione europea;
- commercio con l'estero;

[7] Le disposizioni richiamate delineavano in realtà una diversa procedura per l'emanazione di una fonte secondaria – i D.P.C.M. – chiamati a definire i LEP. Tali DPCM dovevano essere presentati da una Cabina di regia a tale scopo istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, oppure, nel caso in cui la Cabina di regia non riuscisse a concludere la sua attività nei tempi stabiliti, da un Commissario appositamente nominato; al tempo stesso, nell'ambito di questa procedura si prevedeva, al comma 793, che la Cabina di regia effettuasse, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, con riferimento alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario nonché una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio; individuasse le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* e determini i medesimi LEP nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente e sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* ed elaborate con l'ausilio della società SOSE Spa in collaborazione con l'ISTAT e con il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO).

- professioni;
- protezione civile;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Su questo impianto è intervenuta la già richiamata sentenza n. 192 del 2024.

Per un verso, la sentenza:

- ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione dell'articolo 4 nella parte in cui fa riferimento al **trasferimento integrale di "materie" e non a quello di specifiche funzioni;**
- ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, che conteneva la delega al Governo** per l'adozione dei decreti legislativi per l'individuazione dei LEP, a causa della "genericità" dei criteri direttivi per le numerose e variegate materie[8]; Il Governo ha quindi presentato, l'11 agosto 2025, un disegno di legge che reca una nuova delega in materia di determinazione dei LEP e che è attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (l'esame è stato avviato nella seduta del 30 ottobre 2025; A.S. 1623).

Per altro verso, ed è un aspetto che qui rileva, la sentenza ha fornito **un'interpretazione costituzionalmente orientata della distinzione tra materie LEP e materie no-LEP**; in particolare la Corte ha segnalato che, 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,

8 La legge infatti, come si è visto, individuava tali criteri mediante il ricorso ai commi da 791 a 801-bis dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022 (Legge di bilancio 2023). Secondo il Giudice delle leggi, le finalità indicate dal comma 791 (come il "pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni", l'"assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari" e il "favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza") sono state considerate troppo generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato. Inoltre, le norme procedurali contenute nei commi 792 e seguenti della legge n. 197/2022 non sono state giudicate sufficienti a soddisfare lo *standard* dell'articolo 76 della Costituzione, poiché tale norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere. Il vizio di incostituzionalità risiede anche nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi plurisettoriali (per relationem) per numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e bilanciamenti, una determinazione così generica dei criteri direttivi è destinata all'indeterminatezza (Considerato in diritto 9.2).

occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (Considerato in diritto 15.2).

La sentenza argomenta poi che alla materia "professioni" così come, tra le altre materie "no-LEP", alla materia "commercio con l'estero" afferiscono "funzioni **il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà"**; la loro inclusione nell'articolo 116, terzo comma, infatti, per la Corte, "non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori rilevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche "gemelle", la digitale e l'energetica […] Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale" (Considerato in diritto 4.4).

In particolare per la materia "professioni" la Corte ricorda che "**Sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia «professioni»**. Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (sentenze 18 gennaio 2024, *Lietuvos notaru rūmai* e altri, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, *Wouters* e altri, in causa C-309/99, punto 47). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (sentenze del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, in causa C-1/12, punto 38, e ancora *Lietuvos notaru rūmai* e altri, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale. Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che – quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato – cadono nella materia «tutela della concorrenza»; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale".

Nelle schede relative agli specifici articoli che disciplinano l’attribuzione di ulteriori competenze nelle materie oggetto delle intese sarà ricostruita la più ampia giurisprudenza costituzionale su tali materie.

Per un approfondimento dei contenuti della sentenza n. 192 del 2024 si rinvia, invece, all’appendice.

TITOLO II – ATTRIBUZIONE DI FUNZIONI

CAPO I – PROTEZIONE CIVILE

Allegato 1, articolo 2
(Ordinanze regionali di protezione civile)

L'**articolo 2** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, autorizza il Presidente della Regione, in caso di **eventi calamitosi di rilevanza regionale**, a emanare **ordinanze di protezione civile** anche in **deroga**, fatte salve specifiche eccezioni, alla vigente **normativa statale**, nel rispetto di determinati limiti, sostanziali e procedurali.
Sul piano procedurale, in particolare, le ordinanze regionali di protezione civile sono soggette ad **autorizzazione del Consiglio dei ministri**, che ne stabilisce durata e ampiezza e può, peraltro, disporne la revoca. È prevista, infine, al ricorrere di **gravi e comprovate ragioni d'urgenza**, una **procedura speciale** che consente l'emanazione dell'ordinanza regionale **senza la previa autorizzazione statale**, differendo quest'ultima a un momento successivo.
Le ordinanze regionali di protezione civile possano autorizzare l'apertura di apposite **contabilità speciali** al fine di rendere più agevole l'erogazione delle risorse per l'attuazione delle misure e degli interventi necessari al superamento dell'emergenza.
Una **direttiva del Presidente del Consiglio** provvederà a definire i tempi e le procedure istruttorie propedeutiche alla deliberazione di autorizzazione o approvazione da parte del Consiglio dei ministri delle ordinanze regionali di protezione civile che derogano alla disciplina statale e a definire le linee guida non vincolanti finalizzate all'individuazione delle disposizioni statali di prassi derogabili dalla Regione in regime di emergenza.

L'articolo in esame prevede l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia in materia di **protezione civile**, con particolare riferimento al **potere di ordinanza regionale**.

Ordinanze regionali di protezione civile

Nello specifico, il **comma 1** riconosce al **Presidente della Regione**, in caso di **emergenze connesse a eventi calamitosi di esclusiva rilevanza regionale**, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo

n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile), il potere di intervenire, nel rispetto di specifici limiti, con **ordinanze in deroga alle vigenti disposizioni normative statali**, fermo restando il potere di ordinanza, già contemplato dall'articolo 25, comma 11, del Codice medesimo, in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti.

Si ricorda infatti che attualmente, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa e amministrativa, possono:

- disciplinare le modalità per la deliberazione dello stato di emergenza e per lo svolgimento delle conseguenti attività (articolo 11, comma 1, lettera f));
- dichiarare lo stato di mobilitazione straordinaria del sistema regionale di protezione civile, con oneri a carico dei propri bilanci (articolo 23, comma 4);
- dichiarare lo stato di emergenza regionale (articolo 24, comma 9);
- emanare provvedimenti analoghi alle ordinanze di protezione civile, attraverso i quali derogare alle disposizioni legislative regionali vigenti (articolo 25, comma 11).

Pertanto, la presente disposizione, con riferimento alle emergenze connesse con gli eventi calamitosi di esclusiva rilevanza regionale, amplia la portata derogatoria delle ordinanze regionali di protezione civile: **tali ordinanze regionali infatti potranno derogare non soltanto alla disciplina regionale ma anche a quella statale.**

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) individua l'obiettivo di questa misura sostenendo che "l'attribuzione alle Regioni di una più ampia funzione derogatoria nelle fasi programmatoria e istruttoria consentirebbe di ridurre la durata dei procedimenti e di accelerare l'attivazione delle misure necessarie alla gestione delle emergenze. Inoltre la Regione […] assumerebbe una responsabilità più diretta nell'utilizzo delle risorse e nell'esercizio delle funzioni attribuite, divenendo interlocutore immediato dei cittadini e delle imprese". Nella relazione sulla sussidiarietà si segnala poi come, nell'affrontare le richiamate situazioni di emergenza regionali ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del codice di protezione civile possa "determinarsi la necessità di derogare a specifiche disposizioni della normativa statale al fine di affrontare il contesto di criticità per il quale è stato deliberato lo stato di emergenza regionale soprattutto con riferimento al ripristino delle condizioni di sicurezza e della normalità quotidiana".

Tuttavia, la capacità derogatoria di tali ordinanze incontra, ai sensi della disposizione in commento, **specifici limiti**, individuati nell'imprescindibile rispetto sia dei **principi generali dell'ordinamento giuridico** e della **normativa dell'Unione europea –** questi ultimi valevoli anche per le ordinanze statali di protezione civile, sia delle:

- disposizioni penali;
- disposizioni di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione);
- disposizioni del già citato Codice della protezione civile.

Con riferimento a tale profilo, la relazione illustrativa di accompagnamento chiarisce che l'opportunità di preservare la disciplina recata dal Codice della protezione civile si fonda su una duplice considerazione. Da un lato, il Codice è ritenuto espressione di principi fondamentali nella materia "protezione civile"; dall'altro, esso disciplina - con particolare riguardo alle attività di soccorso e di gestione delle emergenze - settori riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali "ordine pubblico" e "sicurezza". Tali materie afferiscono a funzioni istituzionalmente preordinate alla tutela di beni primari, tra cui l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei beni patrimoniali e ogni altro interesse di rilevanza fondamentale per la stessa sussistenza dell'ordinamento giuridico. A sostegno di tale impostazione, la relazione richiama la sentenza n. 236 del 2020 della Corte costituzionale.

La relazione illustrativa segnala, altresì, che, alla luce della difficoltà di identificare preventivamente e in positivo un insieme di disposizioni statali che possano essere derogate mediante atti regionali - in quanto la deroga trova spesso giustificazione nelle specificità del singolo evento verificatosi, non prevedibili in termini generali e astratti - e considerata, peraltro, la possibilità che deroghe stabilite in via astratta riguardino comunque funzioni che incidono su diritti civili e sociali (per i quali è necessaria la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), si è ritenuto preferibile riconoscere alla regione un potere derogatorio di carattere generale. Tale potere risulta, tuttavia, sostiene la relazione, limitato sotto due profili: da un lato, sul piano procedurale, attraverso le modalità previste dal comma 3 dell'articolo 1 - successivamente esaminato - del presente provvedimento; dall'altro, sul piano sostanziale, mediante l'indicazione delle disposizioni che, in ragione della loro attinenza a principi generali dell'ordinamento, a norme dell'Unione europea ovvero a materie di particolare sensibilità, non sono in alcun caso suscettibili di deroga.

La disposizione, inoltre, precisa che resta fermo quanto previsto dall'articolo in commento, nonché dagli articoli da 3 a 6 (si rinvia alle relative schede) del provvedimento in esame.

Il **comma 2** precisa che le deroghe alla disciplina statale devono avere una **durata limitata nel tempo**. Nello specifico, la deroga **non può perdurare oltre lo stato di emergenza** e, in ogni caso, non può superare i **due anni dalla deliberazione dello stesso**.

A tale proposito, si ricorda che, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del Codice della protezione civile, lo stato di emergenza può avere una durata massima di dodici mesi, prorogabile per un massimo di ulteriori dodici mesi.

Il **comma 3**, circoscrivendo l'efficacia delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo in esame al **territorio regionale**, ne individua i requisiti sostanziali e procedurali.

Segnatamente, tali ordinanze:

- devono recare una specifica motivazione:
- devono indicare espressamente le disposizioni normative rispetto alle quali opera la deroga;
- possono essere emanate dopo aver acquisito la **previa autorizzazione statale**.

L'obbligo di motivazione e l'indicazione delle norme che si intende revocare riproduce quanto previsto dall'articolo 25, comma 3, del codice di protezione civile per le ordinanze nazionali.

La disposizione, dunque, ascrive allo Stato un potere di verifica sulle ordinanze regionali di protezione civile. A tal fine, viene disciplinato un apposito procedimento, prevedendo che il **Consiglio dei ministri possa deliberare l'autorizzazione** all'emanazione delle predette in deroga alla disciplina statale, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o, ove nominata, dell'autorità politica delegata per la protezione civile. Detta proposta viene formulata su richiesta del Presidente della Regione. In tale sede, il Consiglio dei ministri stabilisce, altresì, entro i limiti delle misure proposte dalla Regione e avuto riguardo alla natura e alla qualità degli eventi, **durata e ampiezza della deroga**.

La norma richiede, inoltre, la **tempestiva trasmissione** delle predette ordinanze al Presidente del Consiglio dei ministri o, ove nominata, all'autorità politica delegata per la protezione civile.

È, in ogni caso, facoltà del Consiglio dei ministri, in quanto organo competente all'adozione dell'atto di autorizzazione, disporre la **revoca** del medesimo atto, ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990.

In merito, si rammenta che il sopra citato articolo 21-*quinquies* disciplina la revoca del provvedimento amministrativo, la quale, unitamente all'annullamento d'ufficio (articolo 21-*novies*), si inserisce nella categoria dei provvedimenti amministrativi di secondo grado, riconducibili al più ampio potere di autotutela di natura demolitoria. Con tali provvedimenti, infatti – che, sussistendone i relativi presupposti, vengono adottati all'esito di un nuovo procedimento amministrativo - l'amministrazione rimuove un atto dalla stessa già emanato. Specificamente, il potere di revoca ha ad oggetto provvedimenti legittimi i quali, tuttavia, non sono più idonei – o non lo sono mai stati - al perseguimento del pubblico interesse. Il provvedimento di revoca può essere adottato dall'organo che ha emanato il

provvedimento di primo grado ovvero da altro organo previsto dalla legge nei seguenti casi:

- sopravvenuti motivi di pubblico interesse o mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento (revoca per sopravvenienza);
- nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici (c.d. revoca per *jus poenitendi*).

Il provvedimento oggetto di revoca deve essere a efficacia durevole - non deve cioè esaurire i propri effetti istantaneamente - in quanto la revoca opera *ex nunc*, ovvero determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti.

Procedura di urgenza

Il **comma 4** disciplina una **procedura di urgenza** per i casi in cui non sia possibile attendere la deliberazione del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'emanazione delle ordinanze regionali di protezione civile, **differendo l'autorizzazione statale** a un momento successivo all'emanazione.

In tal caso, infatti, qualora ricorrano **gravi e comprovati motivi di urgenza**, è data facoltà al Presidente della Regione, sentito il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, di **emanare, senza indugio, le ordinanze di protezione civile** in deroga alla disciplina statale, nei limiti delle risorse di cui al terzo periodo del successivo comma 5. In tal caso, la norma prescrive la trasmissione - il giorno stesso dell'emanazione - delle ordinanze regionali al Presidente del Consiglio dei ministri o, ove nominata, all'autorità politica delegata per la protezione civile. Ricevute le ordinanze, il Presidente del Consiglio le sottopone all'approvazione del Consiglio dei ministri, da convocarsi alla prima data utile e, comunque, di regola, entro otto giorni da tale ricezione.

La norma prevede, inoltre, che in caso di **diniego dell'autorizzazione** da parte del Consiglio dei ministri, l'ordinanza regionale **cessi di produrre ulteriori effetti** a decorrere dalla data della deliberazione negativa. Restano efficaci gli atti e i provvedimenti adottati *medio tempore* e sono fatti salvi gli effetti già prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base delle ordinanze regionali non approvate o approvate con limitazioni.

Infine, il presente comma riconosce al Consiglio dei ministri, ove approvi l'ordinanza di protezione civile emanata d'urgenza dal Presidente della Regione, la facoltà di stabilire, per l'avvenire e in ogni caso nei limiti delle misure adottate dalla Regione e tenuto conto della natura e della qualità degli eventi, la durata e l'ampiezza della deroga.

Nei sottostanti *box* una ricostruzione delle caratteristiche del Servizio nazionale di protezione civile e della giurisprudenza costituzionale in materia di protezione civile e di ordinanze.

- ***Il Servizio nazionale della protezione civile***

Il Servizio nazionale della protezione civile (istituito nel 1992 con la legge n. 225 e riformato nel 2018 dal Codice della protezione civile di cui al D.Lgs. 1/2018) è organizzato come un sistema integrato. All'interno del sistema, le competenze nelle attività di previsione, prevenzione, soccorso e superamento delle situazioni di emergenza sono affidate a più enti e strutture operative, in quanto – come evidenziato nel sito *web* del Dipartimento della protezione civile – "la complessità del panorama nazionale dei rischi richiede l'impiego coordinato di tutte le professionalità e le risorse a disposizione".

Organizzazione

Le **componenti del Servizio nazionale** sono individuate dall'art. 4 del Codice della protezione civile (D.Lgs. 1/2018). In base al disposto di tale articolo lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali sono componenti del Servizio nazionale e provvedono all'attuazione delle attività di protezione civile secondo i rispettivi ordinamenti e competenze.

A livello statale, il soggetto principale è costituito dal **Dipartimento della protezione civile (DPC)**, di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento del Servizio nazionale e per assicurare l'unitaria rappresentanza nazionale presso l'UE e gli organismi internazionali in materia di protezione civile.

Nell'esercizio delle citate funzioni, l'art. 15 del Codice stabilisce che con apposite **direttive del Presidente del Consiglio dei ministri** (adottate previa intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-Regioni) è assicurato, sul piano tecnico, l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile.

L'articolo 13 del Codice disciplina e individua, invece, le **strutture operative** del Servizio nazionale della protezione civile. Tale articolo dispone, infatti, che oltre al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che opera quale componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile, sono strutture operative nazionali: le Forze armate e di polizia; gli enti e istituti di ricerca di rilievo nazionale con finalità di protezione civile, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e il Consiglio nazionale delle ricerche; le strutture del Servizio sanitario nazionale; il volontariato organizzato di protezione civile (v. *infra*), l'Associazione della Croce rossa italiana e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico; il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale; ecc.

Lo stesso articolo dispone inoltre, tra l'altro, che le Regioni, relativamente ai rispettivi ambiti territoriali, e nei limiti delle competenze loro attribuite, possono individuare proprie strutture operative regionali.

Le tipologie di emergenza

Le succitate **attività di protezione civile** sono, ai sensi dell'art. 2 del Codice, quelle "volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento".

Ai fini dello svolgimento delle attività di protezione civile, gli **eventi emergenziali di protezione civile** si distinguono, ai sensi dell'art. 7 del Codice, in:

a) emergenze connesse con eventi calamitosi che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
b) emergenze connesse con eventi calamitosi che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;
c) **emergenze di rilievo nazionale** connesse con eventi calamitosi che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo. Al verificarsi di tali eventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, **delibera** lo **stato d'emergenza** di rilievo nazionale, fissandone la durata (che non può superare i 12 mesi, prorogabili per non più di ulteriori 12 mesi) e determinandone l'estensione territoriale. La delibera individua altresì le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti, autorizzando la spesa nell'ambito del **Fondo per le emergenze nazionali** (previsto e disciplinato dall'art. 44 del Codice). Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante **ordinanze di protezione civile**, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile.

Lo stato di emergenza e le ordinanze

L'articolo 24 disciplina la deliberazione dello **stato di emergenza di rilievo nazionale** a fronte del verificarsi – o della loro imminenza - degli eventi calamitosi di rilevanza nazionale di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c), del Codice. In tal caso, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le regioni e le province autonome interessate, il Consiglio dei ministri delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della regione o della provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa. La deliberazione individua le amministrazioni competenti, fissa la durata dello stato di emergenza e ne delimita l'estensione territoriale, autorizzando inoltre l'emanazione delle ordinanze di protezione civile e disponendo lo

stanziamento iniziale a valere sul Fondo per le emergenze nazionali. In ragione della gravità e dell'eccezionalità della situazione, lo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, ha una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi, in coerenza con la natura intrinsecamente temporanea del regime derogatorio che esso autorizza. In relazione agli eventi che interessano esclusivamente il territorio regionale di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), del Codice, l'articolo 24, comma 9, dispone che le regioni, nei limiti della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto sopra descritto.

Come detto, la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale abilita l'emanazione **delle ordinanze di protezione civile** di cui all'articolo 25 del Codice. Queste rappresentano lo strumento necessario ai fini del coordinamento dell'attuazione degli interventi da realizzare durante lo stato di emergenza e sono adottate d'intesa con le regioni e le province autonome territorialmente interessate, in deroga a ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Ove rechino deroghe alle leggi vigenti, esse devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate. Con esse si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine:

- all'organizzazione e all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;
- al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea;
- all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità;
- alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;
- alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;
- all'attuazione delle misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui al punto precedente, anche attraverso misure di delocalizzazione, laddove possibile temporanea, in un'altra località del territorio regionale, entro i limiti delle risorse finanziarie individuate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la

regione interessata, e secondo i criteri individuati con la delibera di cui all'articolo 28 del Codice.

Le ordinanze di protezione civile sono dotate di efficacia immediata, decorrente dalla data di adozione, sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, oltre che rese pubbliche secondo le modalità previste dall'articolo 42 del decreto legislativo n. 33 del 2013, e non sono soggette al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di cui all'articolo 3 della legge n. 20 del 1994. Avverso le ordinanze di protezione civile e i consequenziali provvedimenti commissariali, nonché avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emananti ai sensi dell'articolo 25 del Codice è riconosciuta tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

L'art. 25, comma 7, del Codice, dispone che, per coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, **possono** essere nominati **commissari delegati** che operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Lo stesso comma stabilisce che, qualora il Capo del Dipartimento si avvalga di commissari delegati:

- il relativo provvedimento di nomina deve specificare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio;
- tali commissari sono scelti, tranne motivate eccezioni, tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico.

Infine, l'articolo 25, al comma 11, del Codice, in raccordo con l'articolo 24, comma 7, **autorizza le regioni** e le province autonome di Trento e di Bolzano a definire, nell'esercizio della propria potestà legislativa, provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto a livello statale, in relazione alle emergenze di rilevanza regionale, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7.

• *La giurisprudenza costituzionale in materia di protezione civile e ordinanze* extra ordinem

La materia "**protezione civile**" è riconducibile, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla **competenza legislativa concorrente** tra Stato e regioni.

Sul punto, si ricorda che la Corte costituzionale (sentenza n. 284 del 2006), ribadendo quanto già rilevato in precedenti pronunce, ha affermato che le disposizioni in materia di **stati di emergenza** e di **potere di ordinanza**, sono "**espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile**, sicché deve ritenersi che esse **delimitino il potere normativo regionale**". Ne consegue, aggiunge la Corte, che lo Stato è legittimato a regolamentare - in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale - gli eventi di natura straordinaria anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme di rango primario. Secondo la Corte, "a doppio titolo, pertanto, **la determinazione dei principi fondamentali**, riservata

alla legislazione dello Stato, **deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni**: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio" (sentenza n. 246 del 2019).

Le ordinanze di protezione civile, di cui all'articolo 25 del Codice della protezione civile, insieme a quelle prefettizie *ex* articolo 2 del T.U.L.P.S (regio decreto n. 773 del 1931) e a quelle contingibili e urgenti del sindaco *ex* articoli 50 e 54 del T.U.E.L (decreto legislativo n. 267 del 2000), rientrano nel novero delle cosiddette **ordinanze *extra ordinem***, ovvero strumenti di intervento a carattere straordinario che, in ragione della **necessità e urgenza**, assicurano la **tempestività e l'efficacia dell'azione amministrativa**, qualora gli ordinari rimedi messi a disposizione dall'ordinamento giuridico non siano sufficienti a soddisfare tali esigenze. Le ordinanze di protezione civile rientrano, pertanto, nella categoria giuridica degli **atti contingibili e urgenti**, i quali presentano determinate peculiarità: sono **emanati dall'autorità amministrativa**, indirizzati alla **generalità dei consociati**, nei confronti dei quali possono imporre regole di condotta, in grado di **innovare temporaneamente l'ordinamento giuridico**, limitatamente al periodo di necessità e urgenza. Tali atti sono, dunque, connotati da **atipicità** di contenuto rispetto agli ordinari atti amministrativi, nonché dalla capacità derogatoria dell'ordinamento giuridico.

A tale proposito, considerata la delicatezza di tale strumento straordinario, la Corte costituzionale si è ripetutamente pronunciata sull'argomento, individuando i **limiti generali** all'esercizio del potere *extra ordinem*, con riferimento sia alle ordinanze contingibili e urgenti del prefetto (sentenze n. 8 del 1956 e n. 26 del 1961) e del sindaco (sentenza n. 115 del 2011) sia a quelle di protezione civile (sentenze n. 201 del 1987 e n. 127 del 1995).

In merito, la Corte ha specificato che, affinché sia legittima, l'ordinanza *extra ordinem* deve rispettare le seguenti **condizioni**:

- **conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico**, in qualunque fonte normativa siano esplicitati;
- **efficacia temporanea**, connessa alla situazione eccezionale cui si deve far fronte;
- **adeguata motivazione** in ordine ai presupposti di necessità e urgenza che ne hanno giustificato l'adozione;
- **efficace pubblicazione** nei casi in cui non abbia carattere individuale.

Si segnala che la disciplina delle ordinanze regionali, di cui alla disposizione in commento, rispetto a quella delle ordinanze nazionali di protezione civile adottate ai sensi dell'articolo 25 del codice di protezione civile, presenta queste peculiarità:

- non viene esplicitamente indicato l'ambito di intervento delle ordinanze; per le ordinanze nazionali si vedano le lettere da a) a f) del comma 2

dell'articolo 25 del codice (effettuazione degli interventi di soccorso ed assistenza alla popolazione; ripristino della funzionalità dei servizi pubblici; attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico sociale; riduzione del rischio residuo); potrebbe essere oggetto di approfondimento se questa delimitazione dell'ambito di intervento valga comunque anche per le ordinanze regionali in ragione del richiamo generale al rispetto delle disposizioni del codice di protezione civile operato dal comma 1 dell'articolo 2 in commento; sul punto si rileva che la relazione illustrativa non fornisce indicazioni in tal senso mentre afferma che "l'esigenza di salvaguardare la disciplina del codice deriva dalla convinzione che si tratti, da un lato, di un provvedimento che esprime principi fondamentali della materia protezione civile e, dall'altro, di un provvedimento che disciplina, specie in relazione alle attività di soccorso ed emergenziali, materie di competenza esclusiva statale quali ordine pubblico e sicurezza";

- sono fatti comunque salvi, all'ultimo periodo del comma 4, gli effetti prodotti da ordinanze regionali adottate in condizioni di emergenza e poi non approvate dal Consiglio dei ministri o approvate con limitazioni.

Inoltre, il potere di ordinanza regionale delineato dalle norme fin qui commentate non potrà intervenire su funzioni che attengono ai diritti civili e sociali, in assenza della previa determinazione dei relativi LEP – in virtù di quanto previsto dal successivo articolo 6 (cfr. la relativa scheda) – ma potrà comunque intervenire su materie che **non possono essere interessate, al momento, dal trasferimento di funzioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione**, perché, in base all'articolo 3 della legge n. 86 del 2024 costituiscono materie nelle quali devono essere determinati i LEP ovvero perché si tratta di materie al di fuori del perimetro previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

In proposito, la relazione illustrativa afferma che "lo schema di intesa prevede un'autolimitazione dell'applicazione di disposizioni statali in relazione ad alcuni contesti regionali e al ricorrere di specifici presupposti sostanziali e procedurali: non viene, in altri termini, costituita una fonte normativa regionale in relazione ad ambiti pure riconducibili a materie di competenza esclusiva statale (si pensi alle deroghe alle disposizioni di tutela ambientale e dei beni culturali) – il che sarebbe stato di dubbia compatibilità con la disciplina dell'articolo 117, secondo comma, Cost. -, ma si autorizza la Regione, al ricorrere di detti presupposti, a porre in essere atti amministrativi derogatori per fronteggiare situazioni emergenziali regionali".

Al riguardo, si valuti l'opportunità di un approfondimento

Contabilità speciali

Il **comma 5** prevede che le ordinanze regionali di protezione civile possano anche autorizzare l'apertura di apposite **contabilità speciali**, presso la tesoreria dello Stato, al fine di rendere più agevole l'erogazione delle risorse per l'attuazione delle misure e degli interventi necessari al superamento dell'emergenza.

La Tesoreria dello Stato è un sistema che effettua riscossioni e pagamenti per conto dell'amministrazione statale e di altre pubbliche amministrazioni. Questo servizio è affidato dalla legge alla Banca d'Italia (L. 104/1991). Attualmente l'affidamento del servizio alla Banca è stato rinnovato tacitamente fino al 2030 (fonte: MEF).

La **contabilità speciale** è uno strumento di gestione finanziaria che permette di amministrare fondi pubblici al di fuori dal bilancio statale, spesso intestati a commissari straordinari o uffici periferici. In base alla normativa vigente, tali forme di gestione trovano giustificazione per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria Generale e della Corte dei conti. Per quelle autorizzate per legge, la legge ha stabilito l'obbligo di redazione del bilancio consuntivo o del rendiconto annuale della gestione, soggetti al controllo della Ragioneria centrale e della Corte dei conti.

In via generale, la legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196/2009, art. 24, comma 3) dispone il divieto di gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di contabilità medesima, in base all'articolo 40, comma 2, lettera p). Ai sensi dell'articolo 44-ter, comma 8, non è consentita dunque l'apertura di nuove contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano costituiti mediante il versamento di somme iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, fatte salve le predette esclusioni, tra cui rientrano i casi di urgenza e necessità.

Si prevede che la Regione si impegni a predisporre **cronoprogrammi**, mensilmente aggiornati, relativi all'utilizzo delle risorse delle contabilità speciali. I cronoprogrammi sono trasmessi alla Commissione paritetica di cui all'articolo 11 delle intese in esame.

La disposizione fissa in **48 mesi** dalla deliberazione dello stato di emergenza il periodo massimo di **durata** della contabilità speciale e rinvia alla disciplina, in quanto compatibile, delle contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale di cui all'articolo 27 del Codice di protezione civile (vedi *box)*, compresa la disciplina dei relativi controlli, inclusi quelli svolti dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Corte dei conti.

• ***Contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale***

L'articolo 27 del Codice della protezione civile consente - ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica (art. 44-*ter*, comma 8, legge n. 196/2009) - per l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, l'apertura di apposite contabilità speciali intestate al commissario straordinario, quale funzionario delegato alla gestione delle relative spese, che possono essere mantenute per un periodo massimo di 48 mesi dalla data di deliberazione dei relativi stati di emergenza.

Nella contabilità speciale affluiscono:

- le risorse stanziate a valere sul Fondo emergenze nazionali di cui alla delibera dello stato di emergenza che sono trasferite integralmente a seguito della nomina del commissario delegato sulla contabilità speciale (art. 24, comma 1 del Codice);
- le ulteriori somme necessarie per il completamento delle attività di soccorso e assistenza della popolazione civile, per il ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture, per l'attivazione di prime misure di sostegno economico e per l'avvio degli interventi più urgenti relativi alla riduzione del rischio residuo nelle aree colpite da calamità (articolo 24, comma 2, del codice). Tali somme vengono corrisposte per il 50 per cento a seguito dell'emanazione della delibera medesima, e per il restante 50 per cento all'attestazione dello stato di attuazione degli interventi finanziati;
- eventuali ulteriori risorse finanziarie finalizzate al superamento dello specifico contesto emergenziale, diverse da quelle stanziate a valere sul Fondo per le emergenze nazionali e rese disponibili dalle Regioni e dagli enti locali interessati, da individuarsi con apposite ordinanze di protezione civile adottate di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze;
- le risorse finanziarie eventualmente provenienti da donazioni, da altre amministrazioni, nonché dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

I Commissari delegati titolari di contabilità speciali, rendicontano, entro il 40° giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti gli interventi di cui coordinano l'attuazione, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa, secondo uno schema stabilito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Dipartimento della protezione civile.

I rendiconti amministrativi dei commissari delegati di contabilità speciali di cui all'art. 27 del Codice sono sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile del competente ufficio di controllo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (D.Lgs. 123/2011, art. 11 e 3). A tal fine i rendiconti sono trasmessi alla RGS per il successivo inoltro alla Presidenza del Consiglio dei ministri, all'ISTAT e alla competente sezione regionale della Corte dei conti (DL 225/2010, art. 2, comma 2-*octies*). La Corte di conti svolge il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della pubbliche amministrazioni, comprese le gestioni fuori bilancio verificando la legittimità e la

regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione, e accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modo e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa (L. 20/1994, art. 3, comma 4).

Il Codice della protezione civile prevede che le contabilità speciali siano intestate ai commissari delegati eventualmente nominati con le medesime ordinanze di protezione civile; infatti, come ricordato sopra, l'articolo 25, comma 7 del Codice prevede che, ai fini del coordinamento dell'attuazione delle ordinanze di protezione civile, con le medesime ordinanze possano essere nominati commissari delegati che operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, dei quali può avvalersi il Capo del Dipartimento della protezione civile nazionale.

In proposito, la disposizione in commento non prevede, con riferimento alle ordinanze regionali di protezione civile, una norma analoga all'articolo 25, comma 7. Tuttavia, anche in considerazione di quanto disposto dall'articolo 25, comma 11, ovvero che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscono, in relazione alle emergenze di rilevanza regionale, provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal medesimo articolo 25, potrebbe ragionevolmente ritenersi che le ordinanze regionali di protezione civile, oltre ad autorizzare l'apertura di contabilità speciali, possano altresì nominare commissari delegati cui intestare tali contabilità.

Finanziamento delle ordinanze regionali di protezione civile

Il **finanziamento** delle **ordinanze regionali** avviene con oneri a carico della quota parte del **Fondo regionale di protezione civile** (di cui all'articolo 45 del Codice della protezione civile) di spettanza della Regione e allo scopo destinata, oltre che a valere sulle risorse regionali allo scopo destinate.

- ***Il Fondo regionale di protezione civile***

Il Fondo regionale di protezione civile, iscritto nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, concorre agli interventi diretti a fronteggiare emergenze derivanti da eventi calamitosi che per loro natura o estensione comportano l'**intervento coordinato di più enti o amministrazioni** e richiedono **mezzi e poteri straordinari, in periodi di tempo limitati** e **predefiniti**, come **disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome**. Si tratta degli interventi previsti dall'articolo 7, comma 1, lettera b), del Codice di protezione civile. In attuazione dell'articolo 45 del codice, il D.P.C.M 13 luglio

2022 (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 3 ottobre 2022, n. 231) dispone circa i criteri di riparto e le modalità di trasferimento delle risorse del Fondo medesimo.

L'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 95 del 2025 ha attribuito al Fondo regionale di protezione civile risorse pari a 20 milioni di euro per l'anno 2025. La legge di bilancio 2026 ha attribuito al medesimo Fondo ulteriori risorse, pari a 40 milioni di euro per il 2026, 60 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028, 40 milioni annui a decorrere dal 2029 (art. 1, comma 631).

Per quanto concerne la **destinazione delle risorse** attribuite al Fondo dal citato art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 95 del 2025, il comma 5 del medesimo art. 2 prevede che:

1. il **40 per cento** delle risorse sia destinata al **potenziamento del sistema di protezione civile delle Regioni e degli Enti locali**;
2. il **60 per cento** sia destinata al concorso agli interventi e alle misure urgenti per fronteggiare le emergenze derivanti da eventi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b)*, del codice di protezione civile per i quali sia stata dichiarata o riconosciuta un'**emergenza di rilievo regionale successivamente all'entrata in vigore del presente decreto-legge**. La disposizione si applica a condizione che la Regione o la Provincia autonoma interessata abbia provveduto alla regolazione prevista dagli articoli 24, comma 9, e 25, comma 11, del Codice. Tali norme stabiliscono nei casi di emergenze che coinvolgano più enti o amministrazioni - secondo quanto previsto dal più volte citato articolo 7, comma 1, lettera *b)*, del codice - che le Regioni e le Province autonome, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscano provvedimenti con finalità analoghe alle deliberazioni dello stato di emergenza di rilievo nazionale oppure alle ordinanze di protezione civile.

Il comma 6 del medesimo art. 2 del D.L. 95/2025 stabilisce che la **quota del 40 per cento** - destinata al potenziamento delle strutture di protezione civile regionali e degli enti locali - sia ripartita e trasferita a ciascuna regione secondo le disposizioni dettate dal citato D.P.C.M. del 13 luglio 2022, ai seguenti articoli:

- art. 1, comma 1, il quale prevede il Fondo regionale di protezione civile sia ripartito con i seguenti criteri:

- 30% ripartito in ugual misura per ciascuna regione quale **quota fissa**;
- 15% ripartito proporzionalmente alla **popolazione** residente desunta dai dati Istat dell'anno precedente;
- 15% ripartito proporzionalmente alla **superficie** territoriale desunta dai dati Istat dell'anno precedente;
- 25% ripartito in funzione della estensione delle aree R4 e R3, **rischio molto elevato ed elevato o equivalenti** individuate per il rischio frana nei piani di assetto **idrogeologico** (art. 67 del decreto legislativo n. 152 del 2006) e, per il rischio **alluvione**, nei piani di gestione del rischio alluvioni (decreto legislativo n. 49 del 2010);
- 15% ripartito in funzione della popolazione residente in **comuni classificati in zona sismica 1 e 2**;

- art. 2, comma 1, primo e terzo capoverso, il quale prevede che le Regioni utilizzino le risorse loro assegnate per la realizzazione di **programmi** secondo le seguenti linee di intervento:

- ripristino della capacità di risposta alle emergenze in considerazione dell'**intensivo utilizzo di attrezzature e mezzi** delle componenti e strutture operative regionali e comunali, ivi comprese le colonne mobili impegnate nelle attività di soccorso ed assistenza alla popolazione nonché per il **ricondizionamento**, alla **manutenzione straordinaria** e al **reintegro** delle **attrezzature e dei mezzi** impiegati nelle attività, qualora non convenientemente ripristinabili;
- **potenziamento** (per una quota non inferiore al 30%) **del sistema di protezione civile delle Regioni e degli Enti locali**, riservandone, di norma, a questi ultimi una quota non inferiore al 50%, sulla base delle effettive esigenze riscontrate dalle regioni sul territorio.

- art. 2, comma 2, il quale stabilisce che i **programmi** qui sopra illustrati, dopo l'approvazione delle regioni interessate, siano trasmessi al Dipartimento della protezione civile entro trenta giorni dall'adozione del Piano generale di riparto delle risorse tra le regioni; quest'ultimo Paino generale viene trasmesso dalla Conferenza unificata al Dipartimento della protezione civile (secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del D.P.C.M.);
- art. 3 e 4, che dispongono, rispettivamente sulle **modalità di trasferimento** e sulla **premialità**, con esclusione dei riferimenti agli interventi "di tipo *b)*", ossia i più volte richiamati interventi previsti dall'articolo 7, comma 1, lettera b), del codice di protezione civile;
- art. 5, inerente al **monitoraggio degli interventi**, che pone in capo alle Regioni l'obbligo di trasmettere relazioni semestrali al Dipartimento della protezione civile, presso il quale è costituito apposito gruppo di lavoro senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il comma 7 dell'art. 2 del D.L. 95/2025 demanda ad apposito **decreto** le disposizioni relative riparto della **quota del 60 per cento**, in deroga al citato D.P.C.M. del 13 luglio 2022.

Si prevede, quindi, con riferimento alla quota del 60 per cento, che i criteri di riparto, le modalità di trasferimento, il monitoraggio, i termini e le modalità di presentazione da parte delle regioni delle richieste e la relativa istruttoria e valutazione siano disciplinati con **decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare**, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, acquisita l'intesa in sede di Conferenza unifica. Tale decreto è adottato **entro trenta giorni** dall'entrata in vigore del presente decreto-legge. Rimane ferma la **necessità di concludere il procedimento con decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare**, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Direttiva del Presidente del Consiglio

Il **comma 6** demanda ad una **direttiva del Presidente del Consiglio**, da adottarsi ai sensi dell'articolo 15 del Codice di protezione civile, la definizione dei **tempi** e delle **procedure istruttorie** propedeutiche alla **deliberazione** di autorizzazione o approvazione da parte del **Consiglio dei ministri** delle ordinanze regionali di protezione civile che derogano alla disciplina statale, e dei relativi adempimenti di competenza del Presidente della Regione.

- ***Le direttive di protezione civile del Presidente del Consiglio***

Secondo l'articolo 15 del Codice della protezione civile il Presidente del Consiglio, con proprie direttive, assicura, sul piano tecnico, l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile.

Le direttive sono adottate dal Presidente del Consiglio, su proposta del Capo Dipartimento della protezione civile e previa intesa in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni. Su specifiche materie il Dipartimento della protezione civile può promuovere confronti in sede tecnica con le rappresentanze delle componenti del Servizio nazionale.

Le direttive possono prevedere la decorrenza differita dell'efficacia di specifiche misure in esse contenute e le modalità per provvedere, a cura delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, all'eventuale necessario aggiornamento delle rispettive disposizioni tecniche.

Le direttive recano i seguenti contenuti:

- gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori;
- i criteri e le modalità con cui i comuni redigono il piano di protezione civile comunale da approvare con deliberazione consiliare;
- le specifiche forme di partecipazione, integrazione e collaborazione delle strutture operative nel Servizio nazionale della protezione civile;
- le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di allertamento;
- le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile, e del relativo monitoraggio, aggiornamento e valutazione, al fine di garantire un quadro coordinato in tutto il territorio nazionale e l'integrazione tra i sistemi di protezione civile dei diversi territori, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni;
- le forme di coordinamento e monitoraggio delle azioni di previsione e prevenzione;
- le procedure istruttorie propedeutiche all'adozione della deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e i relativi adempimenti di competenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome e del Capo del Dipartimento della protezione civile;

- il sistema di monitoraggio e di verifica dell'attuazione, anche sotto l'aspetto finanziario, delle misure contenute nelle ordinanze di protezione civile nonché dei provvedimenti adottati in attuazione delle medesime;
- lo schema-tipo sulla base del quale il Consiglio comunale può approvare la costituzione del Gruppo comunale di volontariato di protezione civile.

Ai sensi del **comma 7** si prevede, sempre con **direttiva** del Presidente del Consiglio, adottata di concerto con i ministri interessati, previa intesa della Regione e previa consultazione delle componenti e strutture operative nazionali interessate, la definizione di **linee guida** non vincolanti finalizzate all'individuazione delle **disposizioni statali di prassi derogabili dalla Regione** in regime di emergenza.

Come si legge nelle relazioni illustrative delle intese, "la finalità di questa disposizione è quella di delineare, nel confronto con la regione interessata, una sorta di catalogo di disposizioni normative statali in astratto derogabili, al fine di semplificare non solo la stesura delle ordinanze regionali di protezione civile ma anche la loro valutazione da parte del Consiglio dei ministri chiamato ad autorizzarle. Si anticipa sin d'ora, peraltro, che qualora la deroga alle disposizioni statali riguardi funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rimane ferma la necessità di determinare previamente i relativi livelli essenziali delle prestazioni. Tale cautela, in ottemperanza alla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, è prevista dall'articolo 6 dell'intesa."

Gli stanziamenti per la protezione civile nel bilancio delle regioni

Con riferimento all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia in materia di protezione civile, si fa presente che nelle **Relazioni tecniche** riferite alle singole intese viene **riportato lo stanziamento** iscritto nel bilancio finanziario gestionale di **ciascuna Regione** per gli anni **2026-2028** da considerare ai fini dell'esercizio delle funzioni oggetto delle intese, nonché alcuni **dati riferiti alle attività svolte** dalle singole regioni per la **gestione delle emergenze locali e nazionali** che hanno interessato il proprio territorio.

In particolare, nella Relazione tecnica dell'intesa con la Regione **Liguria** si precisa che nel bilancio finanziario gestionale 2026-2028 per il Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali" (Missione 11 – Soccorso civile) è autorizzato lo stanziamento di **2.960.860 € nel 2026** e 2.737.860 € per ciascuno degli anni 2027 e 2028. Per quanto concerne le **emergenze locali** (senza la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale) è indicato a **consuntivo per il periodo 2019-2024** l'impiego di circa **800.000 € di risorse proprie**. Nel periodo **2018-2025** sono altresì state gestite **7 emergenze nazionali** connesse al rischio idrogeologico, idraulico e meteo - oltre ad Ucraina, Covid 19 e crisi idrica - con risorse statali pari a 669.257.254,36 di euro

(240.777.835,27 € dal Fondo emergenze nazionali e 428.479.419,09 € da altri fondi statali) e risorse regionali pari a 2,5 milioni di euro.

Analogamente, nella Relazione tecnica riferita all'intesa con la Regione **Lombardia** si evidenzia che nel bilancio finanziario gestionale 2026-2028 per il Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali" (Missione 11 - Soccorso civile) è autorizzato lo stanziamento di **972.735 € per ciascun anno del triennio**. Per quanto concerne le **emergenze locali** (senza la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale) è indicato a **consuntivo per il periodo 2018-2024** l'impiego di risorse autonome della regione pari a oltre 76 milioni di euro per 11 emergenze locali. Nel periodo **2018-2025** sono stati gestiti altresì **12 stati di emergenza nazionale**, con 369.582.469,70 € dal Fondo emergenze nazionali e ProteggItalia, 14.543.684 € dal FSUE e 46.145.290,85 € proveniente da risorse regionali.

La Relazione tecnica riferita all'intesa con la Regione **Piemonte** sottolinea che nel bilancio finanziario gestionale 2026-2028 per il Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali" (Missione 11 - Soccorso civile) è autorizzato lo stanziamento di **80.000 € per il 2026**. **Nel periodo 2018-2024** è segnalato **un evento** per il quale è stato dichiarato lo stato di **crisi o di emergenza regionale** e **12 stati di emergenza nazionali**. Non sono presenti nella Relazione dati di consuntivo riferiti agli importi di spesa statale o regionale sostenuta per le suddette emergenze.

Infine, con riferimento alla Relazione tecnica riferita all'intesa con la Regione **Veneto**, essa precisa che nel bilancio finanziario gestionale 2026-2028 per il Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali" (Missione 11 - Soccorso civile) è autorizzato lo stanziamento di **76.057.009,52 € nel 2026**, 10.029.940,26 € nel 2027 e 1.966.887,47 € nel 2028. Nel **periodo dal 2018 a giugno 2025** sono stati gestiti **10 stati di emergenza nazionale** connessi al rischio idrogeologico, idraulico e meteo - oltre ad Ucraina, Covid 19 e crisi idrica - con risorse statali pari ad euro 1.446.916.309 (Fondo emergenze, ProteggItalia, FSUE, L. 178/2020, legge n. 234/2022, decreto-legge n. 104/2023) e risorse regionali pari ad euro 2.254.882.

Allegato 1, articolo 3
(Ruolo del Presidente della Regione nella gestione delle emergenze di rilievo nazionale)

L'**articolo 3** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle quattro intese, dispone che, per gli eventi calamitosi di **rilievo nazionale** che interessano esclusivamente il territorio della regione, il Commissario delegato di protezione civile è individuato nel Presidente della regione o, previa intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile, in altra persona dal medesimo Presidente indicata. Viene inoltre precisato che a tale Commissario non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spesa o altri emolumenti comunque denominati.

L'articolo in esame dispone che – per gli **eventi calamitosi di rilievo nazionale** ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera *c)*, del codice della protezione civile (v. *box* seguente), **che interessano esclusivamente il territorio della regione** – **il commissario delegato** di protezione civile (che può essere nominato ai sensi dell'art. 25, comma 7, del medesimo codice, v. *box* seguente) **è individuato:**

- nel Presidente della regione;
- ovvero, previa intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, in **altra persona** dal medesimo Presidente indicata.

Lo stesso articolo precisa che **non spettano** compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spesa o altri **emolumenti comunque denominati**.

- ***Il Servizio nazionale della protezione civile***

Quadro normativo

Il Servizio nazionale della protezione civile (istituito nel 1992 con la legge n. 225 e riformato nel 2018 dal Codice della protezione civile di cui al D.Lgs. 1/2018) è organizzato come un sistema integrato. All'interno del sistema, le competenze nelle attività di previsione, prevenzione, soccorso e superamento delle situazioni di emergenza sono affidate a più enti e strutture operative, in quanto – come evidenziato nel sito *web* del Dipartimento della protezione civile – "la complessità del panorama nazionale dei rischi richiede l'impiego coordinato di tutte le professionalità e le risorse a disposizione".

Le **componenti del Servizio nazionale** sono individuate dall'art. 4 del Codice della protezione civile (D.Lgs. 1/2018). In base al disposto di tale articolo lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali

sono componenti del Servizio nazionale e provvedono all'attuazione delle attività di protezione civile secondo i rispettivi ordinamenti e competenze.

A livello statale, il soggetto principale è costituito dal **Dipartimento della protezione civile (DPC)**, di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento del Servizio nazionale e per assicurare l'unitaria rappresentanza nazionale presso l'UE e gli organismi internazionali in materia di protezione civile.

Nell'esercizio delle citate funzioni, l'art. 15 del Codice stabilisce che con apposite **direttive del Presidente del Consiglio dei ministri** (adottate previa intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-Regioni) è assicurato, sul piano tecnico, l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile.

L'articolo 13 del Codice disciplina e individua, invece, le **strutture operative** del Servizio nazionale della protezione civile. Tale articolo dispone, infatti, che oltre al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che opera quale componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile, sono strutture operative nazionali: le Forze armate e di polizia; gli enti e istituti di ricerca di rilievo nazionale con finalità di protezione civile, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e il Consiglio nazionale delle ricerche; le strutture del Servizio sanitario nazionale; il volontariato organizzato di protezione civile (v. *infra*), l'Associazione della Croce rossa italiana e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico; il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale; ecc.

Lo stesso articolo dispone inoltre, tra l'altro, che le Regioni, relativamente ai rispettivi ambiti territoriali, e nei limiti delle competenze loro attribuite, possono individuare proprie strutture operative regionali.

Le succitate **attività di protezione civile** sono, ai sensi dell'art. 2 del Codice, quelle "volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento".

Ai fini dello svolgimento delle attività di protezione civile, gli **eventi emergenziali di protezione civile** si distinguono, ai sensi dell'art. 7 del Codice, in:

a) emergenze connesse con eventi calamitosi che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
b) emergenze connesse con eventi calamitosi che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;
c) **emergenze di rilievo nazionale** connesse con eventi calamitosi che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo. Al verificarsi di tali eventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche

su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, **delibera** lo **stato d'emergenza** di rilievo nazionale, fissandone la durata (che non può superare i 12 mesi, prorogabili per non più di ulteriori 12 mesi) e determinandone l'estensione territoriale. La delibera individua altresì le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti, autorizzando la spesa nell'ambito del **Fondo per le emergenze nazionali** (previsto e disciplinato dall'art. 44 del Codice). Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante **ordinanze di protezione civile**, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile.

L'art. 25, comma 7, del Codice, dispone che, per coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, **possono** essere nominati **commissari delegati** che operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Lo stesso comma stabilisce che, qualora il Capo del Dipartimento si avvalga di commissari delegati:

- il relativo provvedimento di nomina deve specificare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio;
- tali commissari sono scelti, tranne motivate eccezioni, tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico.

Come ricordato nel succitato sito internet, "negli anni, la competenza in materia di protezione civile è progressivamente passata dallo Stato ai governi regionali e alle autonomie locali. Le tappe principali di questo processo sono state il Decreto Legislativo n. 112 del 1998 e la modifica del Titolo V della Costituzione con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Con quest'ultima legge la protezione civile è divenuta materia di **legislazione concorrente**, per cui, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, il potere legislativo spetta ai governi regionali. **Ogni Regione si è organizzata con un proprio sistema di protezione civile**. È compito delle Componenti di protezione civile, ai vari livelli, approfondire la conoscenza dei rischi e individuare gli interventi utili a ridurre la probabilità che si verifichino eventi disastrosi o a limitare il possibile danno. Tra queste azioni sono fondamentali l'informazione alla popolazione e la comunicazione dei comportamenti da adottare in relazione ai rischi del territorio".

In base all'art. 3, comma 3, del Codice, l'articolazione di base dell'esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale è organizzata nell'ambito della **pianificazione di protezione civile**, disciplinata dall'art. 18 del medesimo Codice.

Come evidenziato nel sito *web* del DPC, il piano di protezione civile "è lo strumento che consente alle autorità di predisporre e coordinare gli interventi di soccorso a tutela della popolazione e dei beni in un'area a rischio. Ha l'obiettivo di garantire con ogni mezzo il mantenimento del livello di vita civile messo in crisi da una situazione che comporta gravi disagi fisici e psicologici".

Merita inoltre ricordare l'importante ruolo svolto dal **volontariato organizzato di protezione civile**, alla cui disciplina è dedicato l'intero capo V (artt. 31-42) del

Codice. Tale volontariato – come evidenziato nel sito *web* del DPC – è una struttura operativa del Servizio nazionale che "si articola in organizzazioni nazionali, associazioni locali e gruppi comunali" ed è "organizzato in un Elenco nazionale cui aderiscono tutte le organizzazioni riconosciute".

Giurisprudenza costituzionale

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale nella materia della protezione civile, si evidenzia che la Corte costituzionale ha ritenuto lo Stato legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie. La Corte ha infatti ritenuto che le previsioni in materia di stati di emergenza e potere di ordinanza (recate, dapprima, dall'abrogata legge 225/1992 ed ora dal decreto legislativo n. 1 del 2018) sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale» (sentenza n. 284 del 2006).

L'orientamento giurisprudenziale consolidatosi nel tempo ha inoltre chiarito che la protezione civile, la quale ingloba anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, "appartiene alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e incrocia altresì la materia governo del territorio" e che pertanto "la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni" (sentenza n. 246 del 2019). Per approfondimenti si veda il paragrafo "Protezione civile" del dossier "Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V - La giurisprudenza costituzionale" del 2 ottobre 2025.

Recenti sviluppi normativi

L'art. 18 della legge 10 novembre 2025, n. 167 (recante "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie") ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti legislativi per la semplificazione, l'aggiornamento e l'integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni, in base ai princìpi di leale collaborazione e di sussidiarietà, nel rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione europea, dei princìpi e criteri direttivi generali previsti dall'art. 2 della medesima legge, nonché dei princìpi e criteri direttivi specifici individuati dallo stesso articolo.

Allegato 1, articolo 4
(Attribuzione di funzioni)

L'**articolo 4** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, disciplina l'**attribuzione alla Regione** di potestà normativa e amministrativa in materia di **protezione civile**, individuando al comma 1 le funzioni oggetto di attribuzione, relative al **reclutamento**, alla **valorizzazione del personale** e alla **formazione degli operatori**. Il **comma 2** stabilisce che l'esercizio delle funzioni avvenga nei limiti delle risorse disponibili e nel rispetto dei **vincoli di finanza pubblica**.

L'**articolo 4**, identico in ogni intesa, attribuisce alla Regione potestà normativa e amministrativa in materia "**Protezione civile**", con riferimento all'esercizio di determinate **funzioni**.

In particolare, la **lettera *a)*** individua la **funzione di reclutamento** con possibilità di attivare procedure d'urgenza per l'assunzione a tempo determinato di **personale regionale addetto alle funzioni di protezione civile** *ex* articolo 6, comma 1, lettera *d)*, del codice di protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018), ai sensi del quale è stabilito che le autorità territoriali di protezione civile sono responsabili dell'articolazione delle strutture organizzative preposte all'esercizio delle funzioni di protezione civile di propria competenza e dell'attribuzione, alle medesime strutture, di personale adeguato e munito di specifiche professionalità, anche con riferimento alle attività di **presidio delle sale operative**, della **rete dei centri funzionali** nonché allo svolgimento delle **attività dei presidi territoriali**.

L'attivazione di tali procedure di urgenza per le assunzioni è possibile nell'ambito della quota del **fondo regionale di protezione civile** di cui all'articolo 2, comma 5, lettera *a)* del decreto-legge n. 95 del 2025, di spettanza della Regione.

Secondo quanto precisato all'articolo 45 del codice della protezione civile, il «**Fondo regionale di protezione civile**» – iscritto nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – contribuisce al **potenziamento del sistema di protezione civile** delle Regioni e degli Enti locali, e concorre agli **interventi diretti a fronteggiare esigenze urgenti** conseguenti alle emergenze connesse con **eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo** che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri

straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle regioni e dalle province autonome nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata, vengono disciplinati i criteri di riparto e le modalità di trasferimento delle risorse da destinare a ciascuna Regione, nonché le relative attività di monitoraggio.

Secondo quanto precisato al comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2025, il Fondo è finanziato, per l'anno 2025, nella misura di euro 20 milioni, per l'anno 2026, di euro 40 milioni, per ciascuno degli anni 2027 e 2028, di euro 60 milioni e, a decorrere dall'anno 2029, di euro 40 milioni annui. La lettera *a)* del comma 5 dell'articolo, richiamata dalla disposizione in commento, destina una quota pari al 40 per cento delle risorse anzidette al potenziamento del sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali. È proprio nell'ambito di tale quota che la norma in esame consente di attivare procedure d'urgenza per l'assunzione a tempo determinato di personale regionale addetto alle funzioni di protezione civile.

Le procedure d'urgenza per l'assunzione a tempo determinato di personale regionale possono avvenire, in caso di necessità e urgenza, anche in deroga a quanto previsto:

- dall'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in materia di avvio delle procedure di reclutamento e autorizzazione delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, sulla base del piano triennale dei fabbisogni di personale;
- dall'articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, in materia di capacità assunzionale e limiti alla spesa di personale degli enti territoriali;
- dall'articolo 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006, in materia di riduzione e contenimento della spesa per il personale;
- dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, in materia di limiti di spesa per l'uso di personale flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

La disposizione in esame conclude affermando che la facoltà di attivare le procedure d'urgenza per le assunzioni anzidette si applica anche per il personale delle province e delle città metropolitane, ai fini del reclutamento del relativo personale addetto alle funzioni di protezione civile di cui al già richiamato articolo 6, comma 1, lettera *d),* del codice della protezione civile (su cui *v. supra*).

La **lettera *b)*** si riferisce all'esercizio da parte della regione della funzione relativa alla **valorizzazione** della specificità **del personale** sopra indicato (*ex* articolo 6, comma 1, lettera *d)*, del codice della protezione civile). A tal fine è possibile l'istituzione, ove non già presenti, nell'ambito

del comparto funzioni locali, per la specifica professionalità, di **apposite sezioni contrattuali relative al personale assegnato**, nel rispetto delle procedure di contrattazione collettiva. Rimangono ferme le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e del soccorso pubblico di competenza statale.

Secondo quanto precisato nella **relazione illustrativa**, l'istituzione di un comparto specifico per la protezione civile è tesa a definire specifici istituti contrattuali collegati agli orari di lavoro, alla flessibilità, alla reperibilità e ad altri istituti necessari per operare anche in emergenza, attualmente non facilmente rinvenibili nell'ambito della contrattazione delle funzioni locali, fermo restando che le procedure di definizione di questo comparto e dei relativi istituti avvengano nell'ambito del confronto sindacale.

Si segnala che è stato recentemente approvato anche dalla Camera il **disegno di legge** **A.C. 3076** recante disposizioni in materia di protezione civile. In particolare, all'articolo 1, comma 1, di tale provvedimento si prevede che, nell'ambito della contrattazione collettiva relativa al comparto funzioni locali e alla corrispondente area delle funzioni locali siano istituite speciali sezioni contrattuali per il personale - dirigenziale e non dirigenziale - delle strutture di protezione civile delle regioni, delle altre componenti regionali facenti parte del sistema di protezione civile, dei comuni, delle province e delle città metropolitane, nonché degli altri enti e agenzie appartenenti al medesimo comparto e alla corrispondente area, in modo da garantire la specificità dei compiti attribuiti e delle responsabilità assunte, secondo princìpi di adeguatezza, proporzionalità e differenziazione.

La **lettera *c)*** attribuisce alla Regione la potestà normativa e amministrativa, sempre in materia di "Protezione civile", con riferimento all'esercizio della funzione di **formazione degli operatori di protezione civile**. Tale funzione di formazione riguarda in particolare:

- la determinazione e il riconoscimento dei percorsi formativi, ad esclusione delle materie concernenti la prevenzione e la lotta attiva agli incendi nonché le relative attività di soccorso;
- l'individuazione e il riconoscimento degli enti erogatori;
- la previsione dei sistemi di credito;
- l'individuazione dei docenti.

La disposizione prevede inoltre che la Regione eserciti questa funzione nel rispetto degli indirizzi previsti con una direttiva emanata dal Presidente del Consiglio dei ministri entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento.

La norma richiama, in particolare, l'articolo 15 del codice della protezione civile in materia di "Direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e conseguenti indicazioni operative".

Tali **direttive** assicurano, sul piano tecnico, l'**indirizzo unitario**, nel rispetto delle peculiarità dei territori, **per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile**. Esse sono adottate su proposta del Capo Dipartimento della protezione civile e previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni in ragione delle competenze interessate dalle disposizioni ivi contenute. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2.

Il **comma 2** prevede che all'esercizio delle funzioni individuate dall'articolo in commento si provveda nei limiti delle **risorse disponibili a legislazione vigente** e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Allegato 1, articolo 5
(Veicoli e conducenti)

L'**articolo 5** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, estende ai **veicoli** e ai **conducenti della Protezione civile della Regione** l'applicazione della disciplina prevista dai **commi 11 e 11-*bis*** dell'**articolo 138 del Codice della strada**, che disciplina il **regime speciale** relativo ai veicoli e ai conducenti delle Forze armate e di altri corpi ed enti espressamente equiparati, prevedendo modalità peculiari in materia di immatricolazione, documenti di circolazione, abilitazione alla guida e impiego dei mezzi per finalità istituzionali.

In particolare, il **comma 1** dell'**articolo 5** dispone che le previsioni di cui ai **commi 11 e 11-*bis*** dell'**articolo 138 del Codice della strada**, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, trovino applicazione anche ai **veicoli** e ai **conducenti** della **Protezione civile regionale**.

Il citato **articolo 138** disciplina un regime speciale per i veicoli e i conducenti delle Forze armate. Esso si colloca nel Titolo IV del Codice, relativo alla guida dei veicoli e alla conduzione degli animali, ma opera come **norma speciale**, provvedendo a sottrarre taluni profili organizzativi, abilitativi e documentali alla disciplina ordinaria per rimetterli all'autonomia tecnico-amministrativa delle amministrazioni militari e, per effetto del comma 11, di altri corpi e strutture pubbliche assimilate.

Nel dettaglio, al comma 1 la disposizione attribuisce alle Forze armate una **competenza diretta sugli aspetti tecnici e amministrativi** relativi ai veicoli di loro dotazione, quali gli accertamenti tecnici, l'immatricolazione militare, il rilascio dei documenti di circolazione e delle targhe di riconoscimento. Si tratta di una disciplina coerente con la specialità dell'impiego militare, nella quale il veicolo non è considerato soltanto mezzo di circolazione, ma anche strumento operativo dell'amministrazione di appartenenza.

Per i **veicoli che eccedono i limiti dimensionali o di massa** previsti dagli articoli 61 e 62 del Codice, l'articolo 138 prevede, al comma 2, una procedura speciale, richiedendo, ai fini della circolazione su strade non militari, una **autorizzazione speciale** rilasciata dal comando militare, sentiti gli enti competenti, con eventuale scorta disposta dal medesimo comando. La disposizione realizza quindi un bilanciamento tra esigenze operative militari e tutela della sicurezza della circolazione ordinaria.

Un nucleo centrale dell'articolo riguarda il **personale conducente**. Ai sensi del comma 3, le Forze armate provvedono direttamente all'addestramento, all'individuazione e all'accertamento dei requisiti necessari per la guida, all'esame di idoneità e al rilascio della **patente militare di guida**, valida soltanto

per la conduzione dei veicoli in dotazione alle Forze armate. La stessa autonomia si estende al **rilascio dei certificati di abilitazione** per insegnanti di teoria e istruttori di scuola guida militare.

Al comma 4 la norma consente tuttavia una connessione con il sistema civile, stabilendo che il titolare di patente militare può ottenere, senza sostenere l'esame di idoneità, la **patente civile per le categorie corrispondenti**, secondo una tabella di equipollenza stabilita dal Ministero dei trasporti, di concerto con il Ministero della difesa. La richiesta deve essere presentata tramite l'autorità di appartenenza durante il servizio, oppure entro un anno dal congedo o dalla cessazione dal servizio medesimo. Analoga possibilità è prevista, al comma 6, per la conversione dell'abilitazione a istruttore di guida militare in certificato civile.

L'articolo disciplina anche alcuni **profili materiali del parco veicolare**, prevedendo, al comma 7, che i veicoli alienati dalle Forze armate possono essere reimmatricolati con targa civile, previo accertamento dei requisiti prescritti. Secondo il comma 8, le caratteristiche delle targhe militari sono stabilite d'intesa tra il Ministero da cui dipendono l'arma o il corpo e il Ministero dei trasporti. Le Forze armate provvedono inoltre direttamente al trasporto stradale di materie radioattive e fissili speciali, nel rispetto delle prescrizioni tecniche e delle misure di sicurezza vigenti (comma 9).

Una previsione specifica (comma 10) riguarda i mezzi di trasporto collettivo militare appartenenti alle categorie M2 e M3, che, in ragione della pubblica utilità del loro impiego in servizi d'istituto, sono assimilati ai mezzi adibiti al trasporto pubblico.

Il comma 12 sanziona il soggetto munito di patente militare, o di patente rilasciata ai sensi del comma 11, che guidi un veicolo immatricolato con targa civile, rinviando alla sanzione amministrativa pecuniaria da 158 a 638 euro di cui all'articolo 125, comma 3; l'articolo 125, comma 5, collega inoltre alle violazioni ivi considerate la sospensione della patente da uno a sei mesi.

La sanzione accessoria è però conformata alla specialità del titolo abilitativo: l'articolo 138 precisa infatti che la patente è sospesa dall'autorità che l'ha rilasciata, secondo le procedure e la disciplina proprie dell'amministrazione di appartenenza. Ne deriva una separazione funzionale tra illecito stradale e gestione amministrativa del titolo militare o di servizio.

Il comma 12-*bis* introduce, infine, una deroga rilevante, stabilendo che i soggetti muniti di patente militare o di patente di servizio rilasciata ai sensi dell'articolo 139 possono guidare veicoli delle corrispondenti categorie immatricolati con targa civile, purché tali veicoli siano adibiti ai servizi istituzionali dell'amministrazione dello Stato.

Pur essendo costruito attorno alle Forze armate, l'articolo 138 ha un **ambito applicativo più ampio**.

Il **comma 11 estende infatti la disciplina anche ai veicoli e ai conducenti della Polizia di Stato**, della Guardia di finanza, del Corpo di polizia penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dei vigili del fuoco delle autonomie speciali, della Croce rossa italiana, dei corpi forestali operanti nelle regioni a statuto speciale o nelle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché della

Protezione civile nazionale, della regione Valle d'Aosta e delle medesime province autonome.

Il **comma 11-*bis*** introduce inoltre una previsione mirata per i veicoli in dotazione alla Protezione civile nazionale, della Valle d'Aosta e delle province autonome, agli enti locali e agli enti del terzo settore, prevedendo che, se utilizzati per fini istituzionali e servizi di pubblica utilità, possono essere dotati di rimorchio destinato al trasporto di cose con larghezza massima superiore a quella del veicolo trainante, fermi restando i limiti generali di cui agli articoli 61 e 62 del Codice.

Il **comma 2** subordina tuttavia l'applicazione della disciplina di cui al comma 11 dell'articolo 138 a **due condizioni**.

In primo luogo, è richiesta **la definizione di specifici parametri di equipollenza** rispetto alle **disposizioni unionali armonizzate** in materia di **patenti**, con riferimento alle patenti rilasciate ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 138. Tali parametri dovranno essere individuati mediante apposito protocollo di intesa tra la Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Regione.

In secondo luogo, l'applicazione del medesimo comma 11 è subordinata all'**obbligo di comunicazione** dei **dati completi dei veicoli** immatricolati ai sensi del comma 1 dell'articolo 138 del Codice della strada. Le modalità di tale comunicazione sono demandate a un provvedimento della Direzione generale per la motorizzazione.

Il **comma 3** reca infine una clausola di neutralità finanziaria, stabilendo che all'esercizio delle funzioni previste dall'articolo si provveda nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Si osserva che, nell'ipotesi in cui l'applicazione ai veicoli e ai conducenti della protezione civile regionale delle disposizioni di cui al comma 11 dell'articolo 138 del codice della strada implichi da parte della protezione civile regionale il rilascio di specifiche patenti di guida, come previsto dal comma 3 dell'articolo 138 per le Forze armate (e di cui il comma 11 prevede l'applicazione, come si è visto, ad ulteriori soggetti), potrebbe essere suscettibile di valutazione se la norma in commento possa essere ritenuta ascrivibile non solo alla competenza legislativa concorrente in materia di "protezione civile" ma anche a quella esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", che non può essere oggetto di trasferimento di funzioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Si ricorda infatti che la giurisprudenza costituzionale (in particolare con le sentenze n. 428 del 2004, n. 223 del 2010, n. 77 del 2013 e n. 69 del 2023) ha ricondotto la complessiva disciplina della circolazione stradale – al cui interno si collocano le norme in materia di rilascio delle patenti di guida[9] – alla materia "ordine pubblico e sicurezza" che l'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.
Al riguardo, si valuti quindi l'opportunità di un approfondimento.

Si segnala che il 14 ottobre 2026 è stato trasmesso, per l'espressione del parere parlamentare, lo schema di decreto legislativo recante nuovo codice della strada (Atto del Governo n. 448), adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 35 della legge n. 177 del 2024. Nello schema, il contenuto del citato comma 11 dell'articolo 138 del vigente codice confluisce nell'articolo 34 (Veicoli e conducenti delle Forze armate, di polizia, di protezione civile, di soccorso e antincendio). In particolare, il comma 1 di tale articolo elenca direttamente, accanto alle Forze armate, i soggetti ai quali si applica il regime speciale. La circolazione con le patenti rilasciate ai sensi del medesimo articolo 34 e la conversione di tali patenti nelle corrispondenti patenti civili sono invece disciplinate, rispettivamente, dagli articoli 99 e 186.

Il contenuto del comma 11-*bis* è riprodotto nell'articolo 84, comma 9, con formulazione analoga. Il rinvio ai limiti di cui agli articoli 61 e 62 è tuttavia sostituito dal riferimento ai limiti di dimensioni e massa previsti per i medesimi veicoli.

In entrambi i casi, le disposizioni dello schema non includono le strutture di protezione civile delle regioni a statuto ordinario.

Quanto alla decorrenza, ai sensi dell'articolo 289, commi 3 e 4, il nuovo codice entra in vigore il 1° aprile 2027. Esso acquista efficacia il 1° gennaio 2028 e comunque non prima di centottanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento di coordinamento del d.P.R. n. 495 del 1992, da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del codice. Qualora tale termine scada successivamente al 1° gennaio 2028, l'efficacia decorre dal 1° aprile 2028, subordinatamente all'emanazione del regolamento.

Dalla data di acquisto di efficacia del nuovo codice è abrogato il decreto legislativo n. 285 del 1992 (ai sensi dell'articolo 292, comma 1, lettera b)

[9] Sul punto specifico si ricorda, ad esempio, che la sentenza n. 274 del 2016 della Corte ha rilevato che "la *ratio* di fondo del meccanismo della patente a punti risiede nell'esigenza di dare una pronta risposta per garantire in modo non irragionevole la sicurezza della circolazione" (Considerato in diritto 7).

dello schema). Inoltre, l’articolo 293, comma 2, dispone che ogni richiamo al medesimo decreto legislativo contenuto in disposizioni vigenti si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del nuovo codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso.

Allegato 1, articolo 6
(Disposizione transitoria)

L'**articolo 6** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, reca una **disposizione transitoria**, con la quale si prevede che l'ordinanza regionale di protezione civile **non può derogare a norme statali** concernenti funzioni afferenti a **prestazioni concernenti i diritti civili e sociali** se in tale materia non sono stati previamente determinati i **LEP**.

L'**articolo 6** fa salva la necessità della **previa determinazione** dei livelli essenziali delle prestazioni (**LEP**) nell'eventualità in cui la **deroga alle disposizioni statali** operata dalle ordinanze regionali di protezione civile, di cui all'articolo 2 delle intese in esame, attengano a **prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**.

Pertanto, l'ordinanza regionale di protezione civile non può operare in deroga a norme statali concernenti funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali se in quella materia non sono stati previamente determinati i livelli essenziali delle prestazioni.

Tale disposizione si pone in continuità con quanto sancito dalla Corte costituzionale nella **sentenza n. 192 del 2024**, 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*)".

Si osserva che la disposizione in commento appare riguardare sia eventuali diritti civili e sociali riconducibili direttamente alla materia "no-LEP" "protezione civile" sia funzioni riconducibili a "materie LEP" e oggetto di deroga attraverso le ordinanze regionali di cui all'articolo 2, comma 1 (si rinvia alla relativa scheda).

Si segnala poi che la disposizione non esplicita le modalità con le quali effettuare la verifica, anche se potrebbe desumersi, dal combinato disposto con i commi 3 e 4 dell'articolo 2, che questo avvenga in sede di autorizzazione da parte del Consiglio dei ministri all'emanazione delle ordinanze regionali di protezione civile.

CAPO II – PROFESSIONI

Allegato 1, articolo 7
(Disciplina di professioni di rilievo regionale)

L'**articolo 7** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, attribuisce alla Regione funzioni normative e amministrative in materia di **professioni di rilievo regionale**, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Sono **escluse** dall'attribuzione le **professioni ordinistiche** e le **professioni sanitarie**. La disposizione introduce, in particolare, una definizione di "professione di rilievo regionale" fondata su tre requisiti cumulativi, subordina l'esercizio della professione all'iscrizione in un apposito elenco regionale, stabilisce un quadro di limiti a tutela della libertà di circolazione e del divieto di discriminazione su base territoriale, e impone alla Regione il rispetto della disciplina eurounitaria sul test di proporzionalità.

La **materia «professioni»** rientra, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, tra quelle di **legislazione concorrente**, con potestà legislativa regionale soggetta ai princìpi fondamentali riservati alla legge statale. La **legge 26 giugno 2024, n. 86** (c.d. legge Calderoli), che definisce le modalità procedurali per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, colloca la materia «professioni» tra quelle per le quali **non è richiesta la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** (c.d. materie non-LEP).

Si ricorda che la Corte costituzionale, con **sentenza n. 192 del 2024**, ha dichiarato parzialmente illegittima la legge n. 86 del 2024, fornendo al contempo un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa. In particolare, per ciò che rileva in questa sede, la Corte ha confermato che per le materie non-LEP il trasferimento non può riguardare funzioni attinenti a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; con specifico riguardo alle **professioni**, si rinvia poi all'illustrazione del Considerato 4.4 della sentenza compiuta in premessa.

Le relazioni di sussidiarietà allegate agli schemi di intesa preliminare forniscono elementi in ordine alle richieste regionali in materia di professioni.

- ***Le relazioni sulla sussidiarietà***

Le relazioni sulla sussidiarietà presentate dalle regioni Veneto, Liguria, Lombardia e Piemonte e allegate agli schemi di intesa preliminare evidenziano le lunghe tempistiche dell'amministrazione statale per il riconoscimento delle qualifiche professionali, stimate da 6 a 12 mesi. Inoltre, le regioni richiedono maggiore autonomia al fine di allineare l'offerta formativa e l'accesso al mercato del lavoro alle specifiche esigenze del tessuto produttivo locale.

Le medesime relazioni declinano il principio di sussidiarietà in base alle specifiche vocazioni territoriali, demografiche ed economiche di ciascuna Regione.

Veneto: la richiesta si fonda sui dati del comparto turistico (oltre 73 milioni di presenze annue) e sull'evoluzione del settore agricolo verso pratiche sostenibili. La Regione mira a colmare un vuoto legislativo che interessa oltre 15.000 operatori, allo scopo di regolamentare attività legate al territorio. Tra le professioni citate figurano operatori nel turismo rurale, guide ambientali, operatori termali, promotori enogastronomici, esperti di turismo esperienziale e artigiani della tradizione, nonché figure legate all'economia circolare, alla sostenibilità ambientale e alle discipline olistiche e naturopatiche.

Liguria: il documento fa leva sulla conformazione morfologica del territorio e sulla compresenza di un'industria pesante tradizionale (siderurgica, navale) e di settori marittimi. La strategia mira a creare "distretti territoriali" che integrino l'artigianato locale con il turismo culturale ed esperienziale, per favorire l'occupazione giovanile e femminile. L'interesse si concentra sulla *Blue Economy* (turismo marittimo, logistica, portualità, cantieristica e alta tecnologia applicata al mare) e sulla certificazione delle professioni artigiane storiche, come la lavorazione dell'ardesia e della ceramica.

Lombardia: la richiesta è motivata dal peso demografico (10 milioni di abitanti) e dalla dinamicità del tessuto delle piccole e medie imprese. La Regione rileva un'inadeguatezza della normativa statale rispetto alle rapide evoluzioni del mercato del lavoro, richiamando pregressi interventi regionali volti a colmare vuoti normativi (ad esempio per l'attività di tatuatore e *piercer*). L'attenzione è rivolta al superamento degli ostacoli alla competitività nei settori ad alto tasso di innovazione tecnologica, in quelli legati alla transizione ambientale e digitale, nonché alle professioni della montagna (maestri di sci, guide alpine, accompagnatori di media montagna).

Piemonte: la motivazione si incentra sulla necessità di supportare la transizione e la riconversione del sistema produttivo verso la sostenibilità. La Regione evidenzia l'esigenza di una normativa contestualizzata per mitigare le disparità retributive e di accesso alle professioni, proponendo una personalizzazione delle politiche formative. La richiesta mira alla formazione di nuove competenze e figure professionali, anche trasversali, essenziali per la produzione di nuovi beni e servizi.

Venendo ai contenuti della disposizione in commento, il **comma 1** attribuisce alle Regioni **funzioni normative e amministrative** finalizzate alla disciplina delle **professioni di rilievo regionale**. L'attribuzione avviene in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto della Costituzione medesima, dei princìpi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea.

Il **comma 2** esclude dall'attribuzione di cui al comma 1:

- **le professioni ordinistiche**: ossia le attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229[10] del codice civile;
- **le professioni sanitarie e le relative attività tipiche**: settore che, per ragioni di tutela della salute pubblica, resta integralmente nella disciplina statale.

Il **comma 3** introduce la nozione di «**professione di rilievo regionale**», individuando **tre requisiti cumulativi** che devono sussistere congiuntamente. Si tratta di un'attività economica che:

1. è diretta alla prestazione di servizi a favore di terzi nel territorio della Regione (**lett. a)**);
2. è esercitata abitualmente mediante **lavoro intellettuale**, o comunque con il concorso di questo (**lett. b)**);
3. riguarda attività che presentano un **nesso diretto ed evidente con le caratteristiche peculiari del territorio della Regione**, o di parti di esso, e della relativa economia, e che richiedono, rispetto all'attività comunemente svolta sul territorio nazionale, abilità, conoscenze e competenze ulteriori acquisibili attraverso l'esperienza e la formazione specialistica su base locale (**lett. c)**).

Il requisito *sub* lettera c) costituisce il principale elemento distintivo rispetto alle professioni a carattere generale: esso impone che la professione presenti un legame territoriale qualificato, consistente nella necessità di conoscenze e competenze specialistiche non acquisibili su scala nazionale ma solo attraverso l'esperienza e la formazione locale. Tale requisito appare volto a recepire la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la spettanza alla competenza regionale della disciplina degli aspetti professionali con specifico collegamento con la realtà regionale (per la giurisprudenza costituzionale in materia, v. *infra*).

Il **comma 4** subordina l'esercizio delle **professioni di rilievo regionale** all'iscrizione in un **apposito elenco istituito dalla Regione**. L'iscrizione

[10] L'art. 2229 c.c. stabilisce che la legge determina per quali professioni intellettuali sia necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi.

abilita all'esercizio della professione **limitatamente al territorio della Regione**, ferme restando le eccezioni previste dal successivo comma 5, lettera *b)*, n. 1. Il carattere territorialmente limitato dell'abilitazione riflette la natura intrinsecamente locale della professione e costituisce, pertanto, un limite coerente con la definizione di cui al comma 3.

Il **comma 5** individua i limiti che la Regione deve rispettare nel disciplinare le professioni di rilievo regionale.

In primo luogo, si impone il rispetto del **decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142**, che ha recepito la direttiva (UE) 2018/958, imponendo un **test di proporzionalità obbligatorio e preventivo** rispetto all'introduzione di qualsiasi nuova regolamentazione professionale o alla modifica di quella esistente che abbia l'effetto di restringere l'accesso a una professione o il suo esercizio.

Con riguardo alla regolamentazione delle professioni si ricorda che la **direttiva (UE) 2018/958** impone agli Stati membri di **valutare preliminarmente la proporzionalità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio**. In attuazione della citata direttiva è stato emanato il D.lgs. n. 142 del 2020 che prevede una procedura dettagliata inerente alla verifica del rispetto del principio di proporzionalità che compete ai cd. soggetti regolatori (cfr. art. 3). In particolare i soggetti regolatori devono operare una valutazione della proporzionalità in sede di **analisi di impatto della regolazione** dell'atto normativo o in sede di istruttoria dell'atto amministrativo generale, compilando il questionario riportato nella tabella di cui all'Allegato I. Nella tabella deve essere fornita per ciascun quesito una motivazione specifica e dettagliata per consentire di valutare il rispetto del principio di proporzionalità la tabella e parte integrante della documentazione illustrativa che deve essere sempre posta a corredo della documentazione che accompagna i provvedimenti. A tal fine si prevede che ogni disposizione normativa (sia legislativa che regolamentare) nonché ogni atto amministrativo generale che limita l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio, prima della sua adozione deve essere **trasmessa** dal competente soggetto regolatore all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** ai fini della verifica dell'adeguatezza e della completezza della valutazione di proporzionalità svolta dalle amministrazioni proponenti.

Si segnala, inoltre, che l'art. 16-*sexies* del D.L. n. 131 del 2024, modificando la predetta normativa, ha introdotto nell'art. 3, il comma 3-*bis*, il quale prescrive che "in relazione ai **progetti di legge di iniziativa diversa da quella governativa ovvero agli emendamenti parlamentari** con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio ovvero modificano quelle esistenti, la valutazione di proporzionalità (…) è effettuata dall'amministrazione competente in relazione alla professione regolamentata nell'ambito dell'istruttoria finalizzata a esprimere l'orientamento del Governo sul progetto di legge e il suo parere sugli emendamenti (…)".

Inoltre, il comma 5 **vieta** alla Regione di:

- subordinare l'esercizio della professione regionale a requisiti soggettivi che discriminano in base alla provenienza territoriale o al luogo di residenza **(lett. a)**;
- vietare, impedire o rendere più gravoso per i **cittadini dell'Unione europea**, di uno Stato appartenente allo Spazio economico europeo (**SEE**) o della **Svizzera**, in possesso della qualifica per lo svolgimento della professione regionale o di una professione ad essa affine:
  - l'esercizio su **base temporanea e occasionale**, in regime di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 206 del 2007 (**lett. b), n.1**);
  - l'esercizio in **maniera stabile**, fermo restando l'obbligo di **iscrizione nell'elenco regionale** (**lett. b), n. 2**);
- disciplinare attività caratteristiche di una professione già regolata da legge dello Stato **(lett. c)**.

L'articolo 9 del D.Lgs. 206/2007, di attuazione della c.d. "direttiva servizi" 2006/123/CE, disciplina la **libera prestazione di servizi in forma temporanea e occasionale** da parte di professionisti stabiliti in un altro Stato membro dell'Unione europea. La norma vieta che tale prestazione possa essere limitata per ragioni attinenti alle qualifiche professionali, a condizione che il prestatore sia legalmente stabilito nel proprio Stato per l'esercizio della professione corrispondente ovvero, qualora la professione non vi sia regolamentata, che ne abbia esercitato l'attività per almeno un anno nel corso dei dieci anni precedenti. Il carattere temporaneo e occasionale della prestazione è valutato caso per caso dall'autorità competente, tenuto conto della durata, della frequenza e della continuità dell'attività.

Il **comma 6** disciplina il caso specifico dell'iscrizione nell'elenco regionale di **soggetti che esercitano in maniera stabile nel territorio di un'altra regione la professione regionale** disciplinata ai sensi del comma 1, ovvero una professione ad essa affine, in conformità alla normativa statale o regionale. Per tali soggetti, la Regione è tenuta **ad accertare il possesso dei requisiti** di cui alla lettera c) del comma 3 attraverso:

- l'acquisizione, al momento della richiesta di iscrizione, di una **dichiarazione sostitutiva** rilasciata dall'interessato ai sensi degli articoli 46 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000, con obbligo di successivo controllo secondo le modalità degli articoli 43 e 71 del medesimo decreto;
- in caso di mancata presentazione della dichiarazione, è comunque consentita l'iscrizione nell'elenco, con l'obbligo del richiedente di **acquisire l'esperienza e la formazione specialistica su base locale**, secondo modalità definite dalla Regione nel rispetto dei princìpi di proporzionalità e di adeguatezza.

Infine, si segnala che l'articolo 15 dell'Allegato 1 delle intese rinvia ad un apposito allegato per quanto riguarda l'elenco di cui all'articolo 7, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, che individua le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

Per quanto di interesse, cessa di avere efficacia l'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, nella parte in cui prevede che la potestà legislativa regionale possa essere esercitata esclusivamente sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (sul punto v. scheda di lettura dell'articolo 15 dell'allegato I, *infra*).

- ***Giurisprudenza costituzionale in materia di professioni***

La materia «professioni» è inserita dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione tra quelle di **legislazione concorrente**. Il modello di riparto prevede che le Regioni esercitino la potestà legislativa nel rispetto dei princìpi fondamentali stabiliti con legge statale. Nell'assenza di una legge statale organica di riforma delle professioni, la Corte costituzionale ha svolto nel tempo un ruolo centrale nel delineare i confini della competenza regionale. Il punto di maggiore sensibilità è rappresentato dalla distinzione tra: (i) la **individuazione delle figure professionali**, con i relativi profili e titoli abilitanti, riservata allo Stato per il suo carattere necessariamente unitario; e (ii) la **disciplina degli aspetti specificamente regionali**, che rientra nella competenza concorrente.

Già dalla **sentenza n. 355 del 2005** la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che, pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente – e segnatamente dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni – può trarsi il principio, affermato in più occasioni dalla Corte medesima con riferimento alle professioni sanitarie, che "**l'individuazione delle professioni**, per il suo carattere necessariamente unitario, **è riservata allo Stato**, rientrando nella **competenza delle regioni** la disciplina di quegli **aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale**".

Inoltre, la competenza esclusiva dello Stato si estende anche ai **titoli necessari** per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006)

Successivamente, con la **sentenza n. 271 del 2009**, nel censurare una legge della Regione Emilia Romagna che attribuisce alla Regione la competenza a stabilire requisiti per l'esercizio delle professioni di animatore e accompagnatore turistico ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa statale, la Corte afferma che **allo Stato è riservata** "non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la **definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari** per l'esercizio delle professioni stesse." Allo stesso tempo, in quella sentenza viene sancito il principio in base la quale quando gli **albi regionali** "svolgono **funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento** non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a

professioni già riconosciute dalla legge statale." Nella medesima sentenza si è inoltre osservato, con riferimento all'"indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti entro i quali la professione può essere esercitata", che "dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'articolo 40 del Trattato CE (*ex* art. 49 Trattato CEE), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost, oltre che della **libera concorrenza**, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost."

Successivamente, il principio è stato ribadito nella **sentenza n. 98 del 2013** dove la Corte ha affermato che "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale" (principio richiamato anche nella sentenza n. 209 del 2020).

Infine, di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di specificare che anche **l'istituzione di nuovi e diversi albi**, rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali per l'esercizio delle attività professionali, esula dai limiti della competenza regionale. Gli albi, infatti, figurano tra gli "indici sintomatici della istituzione di una nuova professione", anche laddove l'iscrizione non presenti carattere necessario ai fini dello svolgimento dell'attività cui l'elenco fa riferimento. La competenza regionale, pertanto, può estendersi ad albi, elenchi e registri solo nei casi in cui abbiano funzioni meramente ricognitive, di comunicazione e di aggiornamento, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale (così la **sentenza n. 127 del 2023**).

Ciò premesso, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia nonché della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale[11], appare suscettibile di verifica se la subordinazione dell'esercizio delle professioni regionali all'iscrizione in un apposito elenco rientri nel perimetro normativo trasferibile ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, atteso che potrebbe sorgere il dubbio che tale previsione sia anche ascrivibile alla materia di esclusiva competenza statale della tutela della concorrenza. *Si valuti, pertanto, l'opportunità di un approfondimento.*

[11] Si veda in particolare il Considerato in diritto 4.4 illustrato nella premessa del presente dossier (per la sentenza in generale si rinvia invece all'appendice).

Allegato 1, articolo 8
(Riconoscimento delle qualifiche professionali)

L'**articolo 8** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, **attribuisce** alle regioni la qualifica di **autorità competente** per il riconoscimento di alcune **qualifiche professionali estere**, sia per i cittadini europei ed equiparati sia per quelli provenienti da Paesi terzi.

La **relazione tecnica** precisa che gli interventi di cui all'articolo 8 (congiuntamente con quelli di cui all'articolo 7) sono motivati dalla necessità di garantire un'adeguata risposta alla complessità economica e territoriale delle regioni. Tale considerazione farebbe discendere l'esigenza di individuare **una disciplina delle professioni a livello regionale**. Sempre secondo la relazione tecnica, l'esercizio di una maggiore autonomia in materia di professioni sarebbe funzionale al conseguimento di più **elevati *standard* prestazionali** in diversi ambiti anche attraverso percorsi professionali riconosciuti a livello territoriale e percorsi formativi aderenti alle realtà produttive.

Nello specifico, l'articolo 8, **comma 1**, dispone l'attribuzione in favore delle citate quattro regioni del ruolo di **autorità competente** per il riconoscimento delle qualifiche professionali possedute da cittadini dell'Unione europea, di uno Stato appartenente allo Spazio economico europeo o della Svizzera, ai fini dell'esercizio in maniera stabile di una **professione regionale** (vedi scheda relativa all'articolo 7).

Si prevede, inoltre, la facoltà per la Regione di richiedere l'applicazione di **misure compensative** previste dagli articoli 22 e 23 del d.lgs. n. 206/2007.

Tali misure consistono nel superamento di una **prova attitudinale** in lingua italiana **oppure** nel compimento di un **tirocinio di adattamento** di durata non superiore a tre anni.

La scelta sulla modalità di accertamento è **compiuta dal richiedente** nella generalità dei casi ma con alcune eccezioni che consentono all'autorità competente di determinare quale modalità utilizzare (art. 22, comma 4).

In particolare, l'articolo 22 del citato decreto legislativo prescrive che il riconoscimento possa essere subordinato all'espletamento di un tirocinio o ad una prova attitudinale qualora:

- la formazione ricevuta riguardi **materie sostanzialmente diverse** da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia;

- la professione regolamentata includa una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente, e se la formazione richiesta dalla normativa nazionale riguarda materie **sostanzialmente diverse** da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del richiedente.

Per **materie sostanzialmente diverse** si intendono quelle in relazione alle quali le conoscenze, abilità e competenze acquisite sono essenziali per l'esercizio della professione e in cui la formazione ricevuta dal migrante presenta significative differenze in termini di contenuto rispetto alla formazione richiesta in Italia (art. 22, comma 5).

• *Riconoscimento delle qualifiche basato sull'esperienza professionale*

Il citato decreto legislativo n. 206/2007 si pone l'obiettivo di disciplinare il riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente. A tal fine il decreto legislativo dà attuazione alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché alla direttiva 2006/100/CE.

Ai fini del presente *dossier* acquistano rilevanza le disposizioni dell'articolo 5 del d.lgs. n. 206/2007 che individuano le **autorità competenti** a riconoscere le qualifiche professionali.

In generale, l'approccio utilizzato dal legislatore italiano è quello di identificare l'**autorità competente** in uno specifico ramo dell'amministrazione centrale a seconda del tipo di qualifica professionale da riconoscere.

Ad esempio, il Ministero dell'interno è l'autorità competente per le professioni afferenti all'area dei servizi di controllo e della sicurezza, nonché per le professioni di investigatore privato, titolare di istituto di investigazioni private, addetto ai servizi di accoglienza in ambito sportivo (art. 5 comma 1, lett. l-*quinquies*). Similmente, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è l'autorità competente per la professione di spedizioniere doganale/doganalista (art. 5, comma 1, lett. l-*sexies*).

A livello regionale, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano sono l'**autorità competente** per le professioni per le quali sussiste competenza esclusiva, ai sensi dei rispettivi statuti (art. 5, comma 1, lett. m).

Per le attività di cui al titolo III, capo III del decreto legislativo (riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale, *vedi infra*), le **regioni** e le province autonome di Trento e di Bolzano individuano l'autorità competente a pronunciarsi sulle domande di riconoscimento presentate dai beneficiari (art. 5, comma 2).

A livello nazionale, la disciplina delle professioni non ordinistiche è dettata dalla legge n. 4/2013. Il provvedimento rientra, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, nell'ambito della competenza legislativa concorrente. In questo ambito spetta alla legislazione dello Stato determinare i principi fondamentali, in conformità con i quali le regioni esercitano la propria potestà legislativa. Principale scopo di tale intervento normativo è disciplinare le

associazioni professionali di coloro che esercitano professioni non regolamentate anche al fine di stabilire la validità delle relative attestazioni. In proposito si segnala la banca dati delle Associazioni professionali non organizzate in ordini o collegi curata dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT).

Il **comma 2** individua la regione quale **autorità competente** a pronunciarsi sulle istanze di riconoscimento relative a:

- Qualifiche professionali estere conseguite – in uno stato membro dell'Unione europea, o dello Spazio economico europeo, o in Svizzera - sulla base delle esperienze professionali (disciplinate dal Titolo III, Capo III, del citato d.lgs. n. 206/2007).

  Il Titolo III, Capo III, del decreto legislativo n. 206/2007 disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali basato sulla dimostrazione dell'**esperienza professionale pregressa, acquisita in un altro Stato**. Le attività assoggettate a tale regime comprendono mestieri e attività artigianali, industriali e commerciali, elencate nell'Allegato IV del medesimo decreto. Tali attività sono raggruppate in tre liste (lista I, lista II e lista III), afferenti ai principali settori del tessuto produttivo e dei servizi:

  - **lista I (settore manifatturiero, artigianale, edile e alimentare)**: comprende le **attività industriali e artigianali**, tra cui l'edilizia e il genio civile (costruzione di immobili, infrastrutture stradali e ferroviarie, installazioni e finiture); la manifattura (settore tessile, abbigliamento, calzature, lavorazione del legno, mobili, cuoio, carta e stampa); l'industria pesante e meccanica (siderurgia, fonderie, metallurgia, costruzione di macchinari, apparecchiature elettroniche e mezzi di trasporto); l'industria chimica e dei materiali (lavorazione del petrolio, plastica, gomma, vetro, ceramica e cemento); l'agroalimentare (macellazione, industria casearia e conserviera, panificazione, pasticceria, produzione di bevande); nonché i servizi alla persona, limitatamente all'attività di parrucchiere;
  - **lista II (Settore dei trasporti, comunicazioni e servizi di supporto)**: include le attività inerenti a infrastrutture e servizi tecnici. Tra queste figurano le attività ausiliarie dei trasporti (manutenzione veicoli, gestione parcheggi, rimorchio e pilotaggio portuale, gestione di stazioni e vie navigabili); i servizi postali e di telecomunicazione; l'esercizio del commercio ambulante per specifiche categorie; le agenzie di viaggio, gli spedizionieri e gli intermediari dei trasporti; nonché ulteriori servizi quali lavanderie, tintorie, studi fotografici commerciali e imprese di pulizia di immobili;
  - **lista III (settore commerciale, turistico, ricettivo e servizi)**: attiene ai comparti del commercio, del turismo e dei servizi diretti al pubblico. Vi rientrano il commercio all'ingrosso e al dettaglio e le attività di intermediazione commerciale (rappresentanti, agenti,

venditori porta a porta); il turismo e la ristorazione (ristoranti, esercizi di somministrazione di bevande, alberghi, strutture ricettive, campeggi, incluse le figure di guide accompagnatrici e interpreti turistici); i servizi ricreativi e alla persona (organizzazione di attività sportive e parchi di attrazione, servizi domestici, istituti di bellezza, agenzie matrimoniali, pompe funebri e servizi di disinfezione).

- Qualifiche conseguite in Paesi terzi ai sensi dell'articolo 49 del D.P.R. n. 394/1999 (regolamento recante norme di attuazione del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione).

L'articolo 49 del citato D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, disciplina il riconoscimento dei **titoli abilitanti all'esercizio delle professioni conseguiti in Paesi terzi** (Stati non appartenenti all'Unione europea).

L'articolo prevede che i cittadini stranieri in possesso di un **titolo abilitante** conseguito in uno Stato non appartenente all'Unione europea possono richiederne il riconoscimento al fine di esercitare in Italia la corrispondente professione, in forma autonoma o subordinata, e di iscriversi ai relativi ordini, collegi ed elenchi speciali. L'istanza può essere presentata sia da cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, sia da soggetti non soggiornanti. La richiesta di iscrizione è comunque subordinata al rispetto delle **quote** definite a norma dell'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Per approfondimenti, si veda la ricostruzione effettuata dal Servizio studi in relazione all'esame parlamentare in vista dell'espressione del relativo parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante la programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2026-2028 (A.G. 289).

A seguito della ricezione dell'istanza di riconoscimento, il Ministero competente, con proprio decreto, **può condizionarne** l'esito al superamento di una misura compensativa, consistente, in via alternativa, in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento. Il medesimo decreto definisce le modalità di svolgimento di tale misura. Qualora il riconoscimento richieda il superamento di una misura compensativa e il richiedente si trovi all'estero, è previsto il rilascio di un visto di ingresso per studio, la cui validità è limitata al periodo strettamente necessario all'espletamento della prova o del tirocinio.

Sul punto, si osserva che le relazioni sulla sussidiarietà allegate agli schemi di intesa preliminare (cfr. *box* nella scheda di lettura dell'articolo 7) hanno giustificato l'attribuzione di maggiore autonomia alle singole regioni sulla base dell'importanza che potrebbero assumere le **professioni regionali** (articoli 7 e 8, comma 1).

Le medesime relazioni, tuttavia, non hanno illustrato i motivi per cui sarebbe necessario attribuire alle regioni anche il ruolo di **autorità competenti** per il riconoscimento delle qualifiche professionali relative alle

attività disciplinate dal titolo III, capo III del decreto legislativo n. 206/2007 (articolo 8, comma 2). Inoltre, non appaiono chiari gli **effetti** del riconoscimento operato a livello regionale di una professione di cui al titolo III, capo III, del citato decreto legislativo in relazione alla loro eventuale estensione **al resto del territorio nazionale**. *Si valuti pertanto l'opportunità di chiarire tali aspetti.*

• ***Il pacchetto di iniziative legislative per il miglioramento della mobilità dei lavoratori nell'UE*** *(a cura del Servizio per i rapporti con l'Unione europea)*

La Commissione europea ha adottato un **pacchetto legislativo per favorire una mobilità equa dei lavoratori** all'interno dell'UE, composto da una **comunicazione** e da **cinque proposte legislative**. Punta, in via generale, a facilitare a beneficio dei lavoratori l'**esercizio** dei **diritti di sicurezza sociale** e di **assicurazione sanitaria** e a far **comprendere e riconoscere** le **qualifiche ovunque nell'UE**, riducendo gli oneri amministrativi per le **imprese** e rafforzando la **cooperazione** tra le **amministrazioni nazionali** nell'applicazione delle norme e nel **contrasto alle frodi**. In particolare, si segnalano le seguenti iniziative:

- una proposta di **regolamento** sulla **portabilità delle qualifiche e delle competenze** ("***Skills Portability Act***"), detto anche "regolamento sulla portabilità delle competenze", che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 sullo sportello digitale unico;
- una propos ta di **direttiva** che modifica la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle **qualifiche professionali** quanto alla **digitalizzazione delle procedure** e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione, nonché il regolamento (UE) n. 1024/2012;
- una proposta di **direttiva** sul **riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi**.

Il pacchetto comprende, infine, anche una proposta di **regolamento** relativo alla **digitalizzazione del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**, che istituisce la **tessera europea di sicurezza sociale** ("**ESSPASS**") e una proposta di **regolamento** recante modifica del regolamento (UE) 2019/1149 che istituisce l'**Autorità europea del lavoro** ("**ELA**"), del regolamento (UE) 2016/589 relativo alla **rete europea di servizi per l'impiego** ("**EURES**") e del regolamento (UE) n. 1024/2012 sul sistema di informazione del mercato interno ("**IMI**").

Le ultime due proposte sono state esaminate, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà, dalla XIV Commissione che il 28 ottobre 2026 ha adottato un documento recante una valutazione di conformità.

Allegato 1, articolo 9
(Clausola di invarianza finanziaria)

L'**articolo 9** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, reca la clausola di **invarianza finanziaria** riferita all'esercizio delle funzioni normative e amministrative attribuite alle Regioni in materia di **professioni di rilievo regionale**, di cui al Titolo II, Capo II, delle intese.

In particolare, l'articolo dispone che all'esercizio delle suddette funzioni **si provvede** nei limiti delle **risorse disponibili a legislazione vigente** e nel **rispetto dei vincoli** di finanza pubblica.

Con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria in esame, relativa alle disposizioni che attribuiscono alle Regioni le funzioni normative e amministrative in materia di professioni di rilievo regionale, si fa presente che nelle **Relazioni tecniche** riferite alle singole intese viene **riportato lo stanziamento** iscritto nel bilancio di previsione di **ciascuna Regione** per gli **anni 2026-2028**, nell'ambito della Missione 15 – Politiche per il lavoro e la formazione professionale, Programma 02 "Formazione professionale", da considerare ai fini dell'esercizio delle funzioni in questione.

In particolare, nella Relazione tecnica dell'intesa con la **Regione Liguria** si precisa che "nel bilancio di previsione per gli anni 2026-2028 della Regione Liguria, nell'ambito della "Missione 15 – Politiche per il lavoro e la formazione professionale", trova considerazione il Programma 02 "Formazione professionale", con uno **stanziamento di 970.000 euro** per l'anno **2026** e di **500.000 euro** per ciascuno degli anni **2027 e 2028**".

Analogamente, la Relazione tecnica riferita all'intesa con la **Regione Lombardia**, riporta che "nell'allegato A al bilancio finanziario gestionale 2026-2028 della Regione Lombardia nell'ambito della "Missione 15 – Politiche per il lavoro e la formazione professionale" trova considerazione il Programma 02 "Formazione professionale", con uno **stanziamento di 22.367.765 euro** per l'anno **2026**, di **3.852.872 euro** per l'anno **2027** e di **859.218 euro** per l'anno **2028**".

La Relazione tecnica riferita all'intesa con la **Regione Piemonte** riporta che nel bilancio di previsione per gli anni 2026-2028 della Regione Piemonte "trova considerazione il Programma 02 "Formazione professionale", con uno **stanziamento di 50.788.142,61 euro per l'anno 2026**, di **25.548.338,16 euro** per ciascuno degli anni **2027 e 2028**".

Infine, con riferimento all'intesa con la **Regione Veneto**, la Relazione tecnica riporta che nel bilancio di previsione per gli anni 2026-2028 della Regione Veneto, "trova considerazione il Programma 15.02 "Formazione professionale", con uno **stanziamento di 3.143.217,95 euro** per ciascuno degli anni **2026, 2027 e 2028**.

CAPO III – PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA

Allegato 1, articolo 10
(Previdenza complementare e integrativa)

L'**articolo 10** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, **trasferisce alla regione specifiche funzioni in materia di previdenza complementare e integrativa**, nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme UE, in particolare della Direttiva (UE) 2016/2341, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali, e del D.Lgs. 252/2005, che disciplina le forme pensionistiche complementari, con particolare riferimento alle competenze in materia di vigilanza ivi previste.

Preliminarmente, si ricorda che la materia «Previdenza complementare e integrativa» rientra, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, tra quelle di legislazione concorrente, con potestà legislativa regionale soggetta ai princìpi fondamentali riservati alla legge statale e che, in base a quanto disposto dalla legge n. 86 del 2024 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 per tale materia non è richiesta la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. materie non-LEP).

L'articolo in commento dispone che le regioni **(comma 1)**:

- **promuovono forme di previdenza complementare e integrativa su base regionale**, anche attraverso la stipula di apposite convenzioni con fondi pensione già esistenti, nel rispetto dei contenuti delle decisioni Eurostat a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni;

  Si tratta, ai sensi dell'art. 1, comma 2 e 3, della L. 196/2009 richiamato dalla disposizione in commento, le amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco pubblicato annualmente dall'Istat, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001.

  Le decisioni Eurostat a cui sono tenute le PA sono in particolare quelle che definiscono i criteri per determinare l'impatto delle operazioni di partenariato pubblico-privato.
- **disciplinano esclusivamente il funzionamento operativo e organizzativo** delle forme di previdenza complementare e integrativa ad ambito regionale.

In relazione a tali funzioni, alle regioni spetta la **rappresentanza negoziale** per la stipula dei contratti o accordi collettivi volti all'adesione ai fondi pensione a livello regionale, con riferimento al personale dipendente dalle regioni, dagli enti pubblici regionali, dagli enti locali del territorio regionale e dal Sistema sanitario regionale **(comma 2)**.

- ***Previdenza complementare***

La previdenza complementare, disciplinata dal D.Lgs. 252/2005, costituisce il secondo pilastro del sistema pensionistico allo scopo di integrare la previdenza di base obbligatoria (primo pilastro). Tale previdenza complementare si basa su un sistema di forme pensionistiche che raccolgono, su base volontaria, il risparmio previdenziale del lavoratore che gli consentirà, al termine della vita lavorativa, di beneficiare di una pensione integrativa. La posizione individuale del lavoratore è costituita dai contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro, nonché dal conferimento del TFR maturando, alla forma pensionistica complementare prescelta e dai rendimenti ottenuti, al netto dei costi, attraverso l'investimento sui mercati finanziari dei contributi stessi.

Destinatari

I destinatari dei fondi pensione sono:

- i lavoratori dipendenti, privati e pubblici;
- i soci lavoratori e i lavoratori dipendenti di società cooperative;
- i lavoratori autonomi e i liberi professionisti;
- persone che svolgono lavori di cura non retribuiti in relazione a responsabilità familiari e che non prestano attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi e non sono titolari di pensione diretta;
- soggetti che non lavorano o che sono fiscalmente a carico.

Tipologia dei Fondi

Sono forme pensionistiche complementari:

- i fondi pensione negoziali (chiusi), istituiti dai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro nell'ambito della contrattazione nazionale, di settore o aziendale;
- i fondi aperti, istituiti da banche, imprese di assicurazioni, società di gestione del risparmio (SGR) e società di intermediazione mobiliare (SIM);
- i fondi istituiti dalle regioni, le quali disciplinano il funzionamento di tali forme pensionistiche complementari con legge regionale nel rispetto della normativa nazionale in materia;
- i Piani pensionistici individuali (PIP), contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziale;
- i fondi pensione già esistenti al 15 novembre 1992, ovvero prima del D.Lgs. 124/1993 che ha istituito la previdenza complementare e che è stato poi abrogato dal richiamato D.Lgs. 252/2005, che presentano caratteristiche proprie che li distinguono dai fondi istituiti successivamente.

Finanziamento dei Fondi

Per i lavoratori dipendenti il finanziamento delle forme pensionistiche complementari avviene mediante il versamento di contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro o del committente, nonché attraverso il conferimento del TFR maturando. Nel caso di lavoratori autonomi e di liberi professionisti il finanziamento delle forme pensionistiche complementari è attuato, invece, mediante contribuzioni a carico dei soggetti stessi.

Adesione ai Fondi pensione e conferimento TFR

Le modalità di adesione alle forme di previdenza complementare degli accantonamenti relativi ai trattamenti di fine rapporto dei lavoratori dipendenti privati sono state modificate dalla legge di bilancio 2026, a decorrere dal 1° luglio 2026, in particolare con riferimento al meccanismo del cosiddetto silenzio-assenso.

In dettaglio, i lavoratori dipendenti del settore privato di prima assunzione, esclusi i lavoratori domestici, aderiscono automaticamente alla previdenza complementare verso la forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o dai contratti collettivi, anche territoriali o aziendali, a meno che non operino una scelta diversa ed una rinuncia a tale adesione automatica entro 60 giorni dalla data di assunzione (in luogo dei 6 mesi previsti sino al 1° luglio 2026). In assenza degli accordi o dei contratti, la forma pensionistica complementare di destinazione dell'adesione automatica è quella residuale.

L'adesione automatica comporta la devoluzione dell'intero TFR e della contribuzione a carico del datore di lavoro e del lavoratore nella misura definita dagli accordi, salvo determinate eccezioni: la contribuzione a carico del lavoratore non è obbligatoria nel caso in cui la retribuzione annuale lorda corrisposta dal datore di lavoro risulti inferiore al valore pari all'assegno sociale e iI TFR è devoluto nella misura prevista dagli accordi se il lavoratore decide di avvalersi di tale opzione entro il suddetto termine di 60 giorni. In caso di adesione automatica, l'iscrizione alla forma pensionistica complementare e i relativi versamenti decorrono dalla data di assunzione, anziché dal mese successivo alla scadenza del suddetto termine (come previsto sino al 1° luglio 2026 con riferimento al termine di sei mesi entro cui non opera il principio del silenzio-assenso).

Come detto, entro 60 giorni dalla data di prima assunzione il lavoratore può comunque scegliere di rinunciare all'adesione automatica e conferire l'intero importo del TFR maturando ad un'altra forma di previdenza complementare dallo stesso liberamente scelta oppure mantenere il TFR in azienda. Tale scelta può essere successivamente revocata e il lavoratore può conferire il TFR maturando a una forma pensionistica complementare dallo stesso prescelta.

Sempre a decorrere dal 1° luglio 2026, i lavoratori non di prima assunzione che hanno in essere un'adesione a una forma pensionistica complementare, entro sessanta giorni dalla data di assunzione, possono indicare a quale forma pensionistica complementare conferire il TFR maturando da tale data. In difetto si applica il suddetto meccanismo di adesione automatica. In tali casi, il TFR è conferito per l'intero importo, salvo che il lavoratore, entro il medesimo termine di 60 giorni, decida di destinare a tale forma una percentuale del TFR maturando

secondo quanto previsto dagli accordi o, per i lavoratori di prima iscrizione alla previdenza obbligatoria in data antecedente al 29 aprile 1993 per i quali gli accordi non prevedano la destinazione del TFR a previdenza complementare, in misura non inferiore al 50 per cento.

Come detto, il lavoratore, nei termini sopra indicati, può decidere se conferire il TFR alla previdenza complementare o lasciarlo presso il datore di lavoro.

La scelta sulla destinazione del TFR riguarda esclusivamente il TFR maturando. Quanto al TFR maturato fino alla data di esercizio dell'opzione, in caso di aziende con almeno 60 dipendenti (soglia valida per il biennio 2026-2027, che scenderà a 50 dal 1° gennaio 2028 al 31 dicembre 2031 e a 40 dal 1° gennaio 2032), in cui il TFR viene accantonato a partire dal 2007 presso il Fondo di Tesoreria, tali quote saranno indisponibili da parte del lavoratore e del datore di lavoro. I lavoratori impiegati in aziende con un numero di lavoratori inferiore alle suddette soglie, invece, d'intesa con il datore, potranno destinare il TFR pregresso alla previdenza complementare, dato che non opera il Fondo di Tesoreria ma il TFR rimane presso il datore di lavoro. Si ricorda che la legge di bilancio 2026 ha stabilito che l'obbligo di versare il TFR al Fondo tesoreria (qualora questo non sia destinato alla previdenza complementare) vige per i datori di lavoro che raggiungono la soglia in questione in qualsiasi momento (facendo riferimento alla media annuale nell'anno solare precedente).

Portabilità della posizione individuale

Decorsi 2 anni dalla data di partecipazione ad una forma pensionistica complementare, l'iscritto alla previdenza complementare ha facoltà di trasferire l'intera posizione individuale maturata ad altra forma pensionistica complementare.

In tali casi, il lavoratore ha diritto al versamento alla nuova forma pensionistica da lui prescelta del TFR maturando e dell'eventuale contributo a carico del datore di lavoro nei limiti e secondo le modalità stabilite dai contratti o accordi collettivi, anche aziendali. Dal 31 ottobre 2026 tali limiti e modalità verranno meno, come disposto dalla legge di bilancio 2026 e dal DL 50/2026.

Vigilanza

La vigilanza sulle forme pensionistiche complementari è affidata ad una specifica Autorità pubblica, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche Sociali con lo scopo di perseguire la corretta e trasparente amministrazione e gestione dei Fondi di previdenza complementare, che opera in collaborazione con le altre Autorità (Banca d'Italia, CONSOB, l'ISVAP e Autorità garante della concorrenza e del mercato)

Giurisprudenza costituzionale

Nel testo costituzionale, la previdenza sociale è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. o), mentre la materia della previdenza complementare ed integrativa, è oggetto di competenza concorrente (art. 117, terzo comma). L'esigenza di una disciplina

unitaria ed omogenea in materia di previdenza sociale, che ricomprenda anche la previdenza complementare ed integrativa, è stata evidenziata dalla Corte costituzionale, che negli anni ha più volte ribadito la competenza esclusiva statale sull'intera materia (cfr. in particolare la sentenza n. 26 del 2013).

Con la sentenza n. 189 del 2011 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della L.R. Basilicata 31/2010 - che attribuiva una qualificazione di lavoro subordinato ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario, quale quello presso le segreterie particolari degli amministratori regionali, al fine di incrementare il trattamento pensionistico dei dipendenti - in quanto incideva "in modo chiaro nella materia della previdenza sociale che, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato", richiamando così la necessità di dar luogo ad una disciplina unitaria della materia.

Le sentenze n. 325 del 2011 e n. 98 del 2013 sono intervenute in merito all'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale. Nella prima, la Corte costituzionale ha censurato l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale, relativa al personale delle pubbliche amministrazioni, ai dipendenti pubblici nominati assessori regionali, in quanto "non spetta alla legislazione regionale disporre una equiparazione del trattamento previdenziale degli assessori regionali non consiglieri con quello degli assessori che ricoprano la carica di consigliere. Ove tale equiparazione fosse effettuata con legge regionale, come nel caso in esame, non solo si avrebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma si determinerebbero difformità nella disciplina del trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici da una regione all'altra". Nella seconda delle sentenze richiamate, la Corte ha affermato che solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione di disposizioni oggetto di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale.

Nella sentenza n. 26 del 2013, in merito alla legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, della L.R. Sardegna 27/2011 (Riforma della legge istitutiva di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale) la Corte ha evidenziato la stretta connessione tra la materia della previdenza sociale e quella della previdenza complementare e integrativa. Proprio questa connessione fa sì che la materia della previdenza complementare ed integrativa possa essere attratta in un ambito rientrante nella competenza esclusiva statale: nel caso di specie, pur nel rispetto dei limiti imposti dalla competenza concorrente, la regione Sardegna aveva comunque toccato un aspetto collegato al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, attribuito alla competenza esclusiva statale dall'ultima parte dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Merita altresì ricordare anche le sentenze n. 82 del 2018 e n. 138 del 2019 che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. o), Cost., le disposizioni di alcune leggi del Veneto, della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige che

intervenivano in materia di previdenza sociale, ribadendo che in tale ambito vi è una competenza legislativa esclusiva statale.

In particolare, le richiamate sentenze n. 82 e 138 hanno giudicato illegittime per i suddetti motivi, rispettivamente, una disposizione della Regione Veneto che, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, disponeva che i dirigenti e i dipendenti della neoistituita Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario mantenessero l'iscrizione alla Gestione Dipendenti Pubblici dell'INPS, e alcune leggi della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige che consentivano ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale pensionabile, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi.

- ***Proposta di revisione della Direttiva EPAP II*** *(a cura del Servizio per i rapporti con l'Unione europea)*

Si segnala che, nell'ambito di un "pacchetto" di misure finalizzato a garantire ai cittadini dell'UE un **reddito adeguato dopo** il **pensionamento** e a favorire l'**accesso** alle **pensioni integrative**, è stata presentata una proposta di revisione della **direttiva EPAP II** che mira a:

- rendere gli EPAP – ossia fondi pensione o organismi analoghi che gestiscono i risparmi pensionistici per i dipendenti o lavoratori autonomi secondo il principio di capitalizzazione – più **accessibili** per gli Stati membri in cui sono attualmente scarsamente sviluppati, promuovendo nel contempo rendimenti degli investimenti maggiori e sostenibili;
- migliorare la **trasparenza** in tema di **costi** e **rendimenti**, rafforzare le pratiche di gestione del rischio ed eliminare gli ostacoli che attualmente impediscono investimenti efficienti;
- innalzare gli **standard** delle pensioni complementari, promuovendo **maggiore valore** e **sicurezza** a lungo termine per gli **aderenti**.

Per approfondimenti, si rinvia al seguente dossier.

La proposta è stata esaminata, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà, dalla XIV Commissione che ha approvato un documento recante una valutazione conforme.

Sul piano dell'iter legislativo a livello UE, si segnala che il 26 giugno 2026 il Consiglio ha adottato il proprio mandato negoziale sulla proposta.

TITOLO III – DISPOSIZIONI COMUNI

Allegato 1, articolo 11
(Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali)

L'**articolo 11** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, istituisce, in relazione alle specifiche funzioni oggetto di attribuzione ai sensi delle intese in esame, la **Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali** in conformità alle previsioni di cui all'articolo 5 della legge n. 86 del 2024.

L'**articolo 11** stabilisce, al **comma 1**, che, con riguardo all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia concernenti la "**protezione civile**", le "**professioni**" e la "**previdenza complementare e integrativa**", è istituita una **Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali**, composta, per lo Stato, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze, da un rappresentante ciascuno del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministro dell'interno, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro delle imprese e del made in *Italy* e, per la Regione interessata, da nove rappresentanti regionali, oltre che da un rappresentante designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e da un rappresentante designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI).

Il successivo **comma 2** dispone che ai componenti della Commissione paritetica **non spettano** compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

Infine, il **comma 3** stabilisce che al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Si rammenta che il citato articolo 5 della legge n. 86 del 2024 ha disciplinato in generale la composizione di ciascuna Commissione paritetica nei seguenti termini.

Per lo Stato, la Commissione paritetica è composta da:

- un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
- un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze;
- un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti.

Per la Regione, fanno parte della Commissione i corrispondenti rappresentanti regionali.

Per gli enti locali, fanno parte della Commissione un rappresentante dell'ANCI per i comuni e un rappresentante dell'UPI per le province e le città metropolitane.

Sempre il richiamato articolo 5 ha altresì disposto che ai membri della Commissione non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati, e che al funzionamento della stessa si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Allegato 1, articolo 12
(Verifiche e monitoraggio)

L'**articolo 12** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, prevede che **la Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali** provveda **annualmente** alle **verifiche circa gli oneri finanziari** implicati dall'attribuzione di particolare autonomia, nonché alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni.

L'**articolo 12** prevede che la **Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali** – oggetto dell'articolo 11, v. scheda *supra* – provveda **annualmente** alle **verifiche previste dall'articolo 8 della legge n. 86 del 2024**.

Quest'ultima legge – la quale ha dettato "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" – ha prescritto, all'articolo 8, talune verifiche, a fini di monitoraggio.

La Commissione paritetica è così chiamata – su base annuale e per ciascuna Regione interessata – alla **valutazione degli oneri finanziari** derivanti dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'**equilibrio di bilancio**.

La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata **informativa** degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.

Inoltre, la Commissione paritetica provvede (annualmente) alla **ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati** per il finanziamento delle medesime funzioni.

Qualora la suddetta ricognizione evidenzi uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese.

Questo, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e **nei limiti delle risorse disponibili**.

Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti **regolazioni finanziarie** relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili.

Allegato 1, articolo 13
(Clausola di invarianza finanziaria)

L'**articolo 13** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, reca la clausola di **invarianza finanziaria** riferita all'attuazione dell'intesa, dalla quale **non devono discendere**, in ogni caso, **nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica.

In particolare, l'articolo stabilisce che **all'attuazione dell'intesa** e all'esercizio delle **relative funzioni** attribuite si provvede nei limiti delle **risorse disponibili a legislazione vigente**, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, e comunque **senza nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica.

Si rammenta che le **quattro intese** con le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, qui in esame, disciplinano l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle predette regioni nelle materie "**protezione civile**", "**professioni**" e "**previdenza complementare e integrativa**".

Le materie oggetto delle intese rientrano nelle cd. **"materie no-LEP"**. Si tratta cioè di quelle materie in cui l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione non sono subordinate alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Riguardo all'invarianza finanziaria delle disposizioni recate dalle intese in esame, si fa presente che **anche nell'ambito dei singoli articoli** che **attribuiscono le funzioni** alle regioni nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" è inserita una ulteriore specifica disposizione di **salvaguardia finanziaria**, che dispone che all'esercizio delle funzioni attribuite si deve provvedere nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (*cfr*. **articolo 4, comma 2, articolo 5, comma 3**, e **articolo 9**).

Analoga norma di salvaguardia finanziaria è inserita all'articolo 11, comma 3, con riferimento alla **istituzione della Commissione paritetica** Stato-Regione-Autonomie locali, per il cui funzionamento è previsto che si provveda **nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente**.

Si rammenta, in ogni caso, che l'articolo 9, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, stabilisce che dall'applicazione di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

TITOLO IV – DISPOSIZIONI FINALI

Allegato 1, articolo 14
(Durata)

L'**articolo 14** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, disciplina la **durata** delle intese e le modalità del loro **rinnovo**.

L'**articolo 14**, al **comma 1**, fissa in **dieci anni la durata delle intese** mentre il **comma 2** disciplina il **rinnovo tacito delle intese alla scadenza del decennio**. In particolare, le intese si intendono **rinnovate per un uguale periodo,** ferme restando le **condizioni richieste** e salvo diversa volontà dello Stato o della regione da manifestarsi con un anticipo di almeno dodici mesi dalla scadenza.

Il riferimento al permanere delle "condizioni richieste", ossia delle **condizioni che hanno consentito l'originaria sottoscrizione** dell'intesa, non era presente negli schemi di intese preliminari esaminati dalle Camere; esso è stato aggiunto in recepimento di uno specifico **indirizzo** contenuto nelle risoluzioni approvate dalla Camera dei deputati il 21 e 22 luglio 2026 (lett. *c)* del dispositivo).

Nelle citate risoluzioni, la Camera dei deputati ha impegnato il Governo a specificare all'articolo 14, comma 2, analogamente a quanto già disposto dall'articolo 7 degli schemi di intese preliminari concernenti la materia "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica", che, alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per identico periodo, ferme restando le condizioni richieste.

La disposizione, nella formulazione originaria degli schemi di intese preliminari, riprendeva fedelmente il contenuto dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge n. 86 del 2024, a norma dei quali è fissato, appunto, in dieci anni la durata massima dell'intesa ed è previsto il rinnovo tacito alla scadenza per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della regione da manifestarsi con un anticipo di almeno dodici mesi.

Si ricorda che il medesimo articolo 7 della legge regola anche, al comma 1, le modalità di modifica, revisione e cessazione dell'efficacia, stabilendo che esse avvengono con le medesime modalità procedurali previste dall'articolo 2 per la stipula, vale a dire con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, su iniziativa dello Stato o della regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo parlamentari.

Allegato 1, articolo 15
(Disposizioni di legge statali che cessano di avere efficacia nel territorio regionale)

L'**articolo 15** dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, individua le **disposizioni di legge statali** in materia di "**protezione civile**", "**professioni**" e "**previdenza complementare e integrativa**" che **cessano di avere efficacia** nelle quattro regioni, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative delle intese.

L'**articolo 15** dell'allegato 1, prescrive che alle intese sia allegato l'elenco di cui all'articolo 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024, ai sensi del quale ciascuna intesa individua, in apposito allegato, le **disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia**, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative delle intese.

L'articolo in esame non era presente negli schemi di intese preliminari esaminate dalle Camere. Le relazioni illustrative degli schemi preliminari chiarivano che l'elenco delle disposizioni che avrebbero cessato di avere efficacia sarebbe stato compiutamente definito soltanto a seguito dell'espressione del parere da parte della Conferenza unificata e dell'adozione degli atti di indirizzo delle Camere, nonché nel corso del successivo passaggio di esame parlamentare del disegno di legge cui sarebbe stato allegato lo schema di intesa definitivo.

In effetti, le Camere, negli **atti di indirizzo** approvati nel luglio 2026, hanno impegnato il Governo a procedere all'individuazione, ove esistenti, delle disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia nel territorio regionale, ai fini dell'inserimento in apposito allegato allo schema di intesa definitiva, come previsto dall'articolo 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024.

Come precisato nella relazione illustrativa dei disegni di legge, la cessazione di efficacia di tali disposizioni è limitata al periodo di vigenza dell'intesa; al venir meno di questa, le disposizioni riprendono vigore.

Si rammenta, peraltro, che la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 192 del 2024, ha evidenziato che la legge n. 86 del 2024 sul punto disciplina una "cessazione di efficacia parziale (nel territorio di una regione) di una legge statale per effetto dell'entrata in vigore di una legge regionale successiva", prevedendo, dunque, una abrogazione espressa mediante la legge di differenziazione - attuativa dell'intesa -, volta a favorire la certezza del diritto (Considerato in diritto 12).

In base a quanto disposto dall'articolo in esame, le disposizioni che cessano di avere efficacia nelle quattro regioni indicate nell'elenco allegato all'articolo 15 dell'allegato 1 sono le seguenti.

Protezione civile

Decreto legislativo n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile):

- **articolo 25, comma 7**, nella parte in cui a fronte di eventi calamitosi di rilievo nazionale che interessano esclusivamente il territorio della regione, consente di individuare il commissario delegato in un soggetto diverso dal Presidente della regione ovvero, previa intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile, da altra persona indicata dal medesimo Presidente;
- **articolo 25, comma 11**, nella parte in cui, in relazione alle emergenze di esclusiva rilevanza regionale di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b*), consente di derogare esclusivamente a disposizioni legislative regionali vigenti;
- **articolo 27**, nella parte in cui prevede l'apertura di contabilità speciali esclusivamente in riferimento alle emergenze di rilievo nazionale di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *c*).

Le disposizioni succitate del Codice della protezione civile cessano di avere applicazione in coordinamento con quanto previsto dagli schemi di intesa preliminare. In primo luogo, l'articolo 3 delle intese individua il commissario delegato nel Presidente della regione o in altra persona da lui indicata. In quest'ultimo caso è richiesta la previa intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ne consegue che cessa di applicarsi, in parte, l'articolo 25, comma 7, del Codice. Questa disposizione attribuisce al Capo del Dipartimento la facoltà di nominare commissari delegati per coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile. Sostanzialmente, a fronte di eventi calamitosi di rilievo nazionale che interessano esclusivamente il territorio della regione, non si potrà individuare il commissario delegato in un soggetto diverso dal presidente della regione ovvero, previa intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile, da altra persona indicata dal medesimo presidente.

In secondo luogo, l'articolo 2, comma 1, delle intese consente, a determinate condizioni, di derogare anche alla legislazione statale. Viene, così, meno il limite posto dall'articolo 25, comma 11, del Codice, in base al quale, per le emergenze di rilievo regionale di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b*), le regioni e le province autonome possono derogare esclusivamente alle disposizioni legislative regionali vigenti e non anche a quelle statali.

Infine, l'articolo 2, comma 5, delle intese consente l'apertura di contabilità speciali alle condizioni ivi previste. Cessa pertanto di operare, entro tali limiti, la restrizione derivante dall'articolo 27 del Codice che, collocato nel Capo IV

dedicato alle emergenze di rilievo nazionale, riserva le contabilità speciali a tali emergenze.

Decreto legislativo n. 165 del 2001 (Testo unico pubblico impiego), limitatamente alle specifiche fattispecie previste dall'articolo 4 delle intese:

- **articolo 35, comma 4**, nella parte in cui prevede, anche per il reclutamento del personale oggetto dell'articolo 4, comma 1, lettera *a)* della presente intesa, la previa approvazione del piano triennale dei fabbisogni;
- **articolo 40, comma 2**, con riferimento alla disciplina della costituzione di apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

Si ricorda che l'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 stabilisce che le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni sono adottate sulla base del piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP), che, nell'ambito di quelle non statali - in base all'articolo 6, comma 4, del medesimo Testo unico - viene adottato annualmente secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti (ovvero, per le regioni, dagli organi di vertice politico amministrativo). Tale piano, dunque, individua i fabbisogni di personale e le relative modalità di copertura, in coerenza con la pianificazione delle attività e della performance e con le risorse finanziarie disponibili. La cessazione di efficacia di tale norma, limitatamente alla fattispecie prevista dall'articolo 4, comma 1, lettera *a*), delle intese in esame, consentirebbe dunque alle regioni in questione di attivare procedure d'urgenza per l'assunzione a tempo determinato del personale regionale addetto alle funzioni di protezione civile anche in assenza di tale previa approvazione del richiamato PTFP.

Si ricorda, altresì, che l'art. 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede che, nell'ambito dei comparti di contrattazione collettiva nazionale, possano essere costituite apposite sezioni contrattuali destinate a specifiche professionalità, consentendo di individuare, all'interno del medesimo comparto, una disciplina contrattuale specificamente riferita a determinate categorie professionali. La sua cessazione di efficacia, limitatamente alla fattispecie prevista dall'articolo 4, comma 1, lett. *b*), delle intese, consentirebbe, dunque, alle regioni in questione di costituire, nell'ambito del comparto funzioni locali, apposite sezioni contrattuali, per il personale addetto alle funzioni di protezione civile, per la valorizzazione della sua specificità.

Limitatamente alle specifiche fattispecie previste dall'articolo 4 delle intese, **disposizioni relative ai limiti assunzionali e di spesa** previsti dalla legislazione statale vigente. In particolare:

- **articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019**, che disciplina le facoltà assunzionali degli enti territoriali, parametrando le assunzioni a tempo indeterminato di tali enti al rapporto percentuale fra la spesa per il personale e le entrate correnti;

- **articolo 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006**, che dispone che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte a determinati ambiti prioritari di intervento[12];

Si segnala che dalla disapplicazione del richiamato comma 557 discende anche l'impossibilità di applicare i successivi commi 557-*bis*, 557-*ter* e 557-*quater*, con i quali, rispettivamente, si specifica l'ambito delle spese di personale da considerare[13], si vieta di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto delle citate disposizioni e si dispone che gli enti assicurano il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013.

- **articolo 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006**, che dispone che per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno (vale a dire quelli con popolazione inferiore ai mille abitanti) le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008;
- **articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010**, secondo cui le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Per completezza, si ricorda che l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 144 del 2026 prevede che le suddette norme in materia di contenimento della spesa del personale (ad eccezione del citato articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010) non si applichino agli enti territoriali soggetti al regime dei vincoli assunzionali dettato dal richiamato articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, che, come detto, cessa di avere efficacia nei confronti delle regioni che hanno stipulato le presenti intese.

12 Ossia la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative, con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico, e il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

13 Costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale titolare di incarichi a contratto, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Decreto legislativo n. 285 del 1992 (Codice della strada):

- **articolo 138, comma 11**, nella parte in cui non include la Protezione civile della regione tra le istituzioni alle quali si applicano le disposizioni su veicoli e conducenti delle Forze armate;
- **articolo 138, comma 11-*bis***, nella parte in cui non include i veicoli della Protezione civile della regione tra quelli che possono essere dotati di rimorchio destinato al trasporto di cose, di larghezza massima superiore alla larghezza del veicolo trainante, fermi restando i limiti previsti dagli articoli 61 e 62 del medesimo decreto legislativo.

Si ricorda che l'articolo 138 del Codice della strada disciplina un **regime speciale** per i veicoli e i conducenti delle **Forze armate**.

Il **comma 11** del citato articolo estende questo regime ai veicoli e ai conducenti di **altre amministrazioni e corpi**: la Polizia di Stato, la Guardia di finanza, il Corpo di polizia penitenziaria, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e i Corpi dei vigili del fuoco della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la Croce rossa italiana, il Corpo forestale dello Stato e i Corpi forestali delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Vi rientrano anche la Protezione civile nazionale e le strutture di protezione civile della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ne risultano pertanto **escluse** le strutture di **protezione civile** delle **regioni a statuto ordinario.** Pertanto, la disposizione in commento **estende** questo regime speciale anche ai veicoli e ai conducenti della protezione civile delle **regioni interessate dall'intesa.**

Con riferimento al **comma 11-*bis***, anch'esso oggetto della modifica in commento, si ricorda che concerne i **veicoli in dotazione alla Protezione civile nazionale**, alle strutture di protezione civile della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e agli enti del Terzo settore. Ai sensi del citato comma, tali veicoli, comunque immatricolati, se utilizzati per **fini istituzionali** e servizi di **pubblica utilità**, possono essere dotati di un **rimorchio** destinato al trasporto di cose di larghezza massima superiore a quella del veicolo trainante. Restano comunque fermi i limiti di sagoma e di massa stabiliti dagli articoli 61 e 62 del medesimo codice.

Anche in questo caso, nella legislazione vigente, tra i soggetti destinatari della disposizione **non figurano** le strutture di protezione civile delle **regioni** a **statuto ordinario**. Pertanto, per effetto della novella in commento, **vengono inclusi** anche i **veicoli** della Protezione civile delle **regioni oggetto dell'intesa** tra quelli che possono essere dotati del predetto **rimorchio**.

Si segnala, al riguardo, che in data 14 ottobre 2026 è stato trasmesso, per l'espressione del parere parlamentare, lo schema di decreto legislativo recante nuovo codice della strada (Atto del Governo n. 448), adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 35 della legge n. 177 del 2024, come modificato dalla legge n. 171 del 2026. Nello schema, il contenuto del citato comma 11

dell'articolo 138 del vigente codice confluisce nell'articolo 34. Il contenuto del comma 11-*bis* è riprodotto nell'articolo 84, comma 9, con formulazione analoga.

Per approfondire si veda la scheda sull'articolo 5, dell'allegato 1.

Professioni

Decreto legislativo n. 30 del 2006, articolo 1, comma 3, nella parte in cui prevede che la potestà legislativa regionale possa essere esercitata esclusivamente sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale.

Il decreto legislativo n. 30 del 2006 reca la ricognizione dei principi fondamentali in materia di "professioni", materia di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003. L'articolo 1, dopo aver chiarito che le regioni esercitano la potestà legislativa in materia nel rispetto dei principi fondamentali individuati dal medesimo decreto (comma 2), stabilisce, al comma 3, che la **potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale**.

La disposizione codifica il principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale fin dalla sentenza n. 353 del 2003, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, residuando alla competenza regionale la sola disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (per approfondimenti sulla giurisprudenza costituzionale in materia v. scheda di lettura dell'articolo 7 dell'allegato 1, *supra*). Ne consegue che, allo stato, la legge regionale non può istituire nuove professioni né introdurre albi o elenchi riferiti a professioni non previste dalla legge statale. L'abrogazione della disposizione, limitatamente al territorio regionale, è dunque funzionale a consentire alle regioni interessate l'esercizio delle funzioni normative sulle "professioni di rilievo regionale", attribuite dall'articolo 7 dell'allegato 1, nei limiti ivi previsti.

Previdenza complementare e integrativa

Decreto legislativo n. 165 del 2001 (Testo unico pubblico impiego), articoli 40 e 46, nella parte in cui, con riferimento al personale dipendente della regione, degli enti locali del territorio regionale e del Sistema sanitario regionale, non riconosce alle regioni la rappresentanza negoziale per la stipula di contratti o accordi collettivi volti all'adesione ai fondi pensione a livello regionale.

Si ricorda che l'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplina i livelli della contrattazione nel pubblico impiego, prevedendo, in particolare, che, mediante accordi tra ARAN e Confederazioni rappresentative, siano individuati fino a quattro comparti (tra cui il comparto delle funzioni locali), a cui corrispondono non più di quattro separate aree dirigenziali, nonché subordinando la contrattazione integrativa alle materie e ai limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale. Si rammenta, inoltre, che l'articolo 46 del medesimo Testo unico attribuisce all'ARAN la rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni per la contrattazione collettiva nazionale.

La cessazione di efficacia di tali disposizioni, limitatamente alla fattispecie prevista dall'articolo 10, comma 2, delle intese in esame consentirebbe pertanto alle regioni in questione – in relazione alle funzioni di cui al comma 1 del medesimo articolo 10 (promozione di forme di previdenza complementare e integrativa su base regionale e disciplina del loro funzionamento operativo e organizzativo) - di esercitare direttamente la rappresentanza negoziale per gli accordi di adesione ai fondi pensione regionali con riferimento al personale delle regioni, degli enti pubblici regionali, degli enti locali del territorio regionale e del Sistema sanitario regionale.

Allegato 2
Tutela della salute – Coordinamento della finanza pubblica

Allegato 2, articolo 1
(Oggetto e contenuto)

L'**articolo 1** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, individua l'oggetto delle intese nell'attribuzione – ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione in materia di "regionalismo differenziato" (si veda la premessa al presente *dossier*) - di ulteriori forme di autonomia alle regioni interessate nella materia "**tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica**".

Ciò nel rispetto, specifica il comma 1, oltre che del principio di leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione (e cioè comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato), anche dei seguenti articoli della Costituzione:

- articolo 3 (principio di uguaglianza);
- articolo 5 (unità della Repubblica e riconoscimento e promozione delle autonomie locali);
- articolo 81 (equilibrio del bilancio dello Stato);
- articolo 117 (riparto di competenze tra Stato e Regioni);
- articolo 118 (attribuzione delle funzioni amministrative);
- articolo 119 (autonomia finanziaria degli enti territoriali);
- articolo 120 (divieto di ostacolare libera circolazione tra le regioni e potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni).

In proposito occorre preliminarmente rilevare che non esiste, nel testo dell'articolo 117, terzo comma, un'unica materia "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica" bensì due distinte materie: la "tutela della salute" e il "coordinamento della finanza pubblica".

La tutela della salute rientra, nell'impianto delineato dalla legge n. 86 del 2024 – che, come già ricordato in premessa, detta le procedure per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – tra le cosiddette "**materie LEP**", le materie cioè per le quali il trasferimento di competenze potrà avvenire solo subordinatamente all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Al tempo stesso, si ricorda che nel settore della salute risultano già da tempo operativi i livelli essenziali di assistenza (LEA) da ultimo disciplinati dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dal DPCM del

12 gennaio 2017[14]. L'Analisi tecnico-normativa (ATN) dei disegni di legge in commento ricorda che la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale (punto 9.2 del Considerato in diritto) ha evidenziato che nella materia "tutela della salute" i LEP (livelli essenziali delle prestazioni) sono stati già determinati attraverso la definizione dei LEA, aggiornati dal citato D.P.C.M. 12 gennaio 2017. Da ciò discende l'**equiparazione tra i LEA e i LEP**, in quanto i primi costituiscono *standard* minimi di prestazione da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale, individuati nella materia "tutela della salute"; tale equiparazione è stata confermata dalla legge di bilancio per il 2026 (articolo 1, comma 697, legge n. 199 del 2025).

La legge n. 86 del 2024 stabilisce, infatti, all'articolo 4 che il trasferimento ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, **soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP** e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio.

Il precedente articolo 3 della legge n. 86 del 2024 individua quindi, al comma 3, le **materie nelle quali procedere alla determinazione dei LEP**; a tal fine, il precedente comma 1 conferisce una delega legislativa al Governo; si tratta di:

a) norme generali sull'istruzione;

b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

c) tutela e sicurezza del lavoro;

d) istruzione;

[14] L'articolo 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992 prevede che il Servizio sanitario nazionale assicuri i livelli essenziali di assistenza definiti dal piano sanitario nazionale (comma 2); tale piano è adottato con DPCM sentite le commissioni parlamentari e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, d'intesa con la Conferenza unificata (comma 5). Sono poste a carico del Servizio sanitario – e quindi rientrano nei livelli essenziali di assistenza - le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate. Sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: a) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi della dignità della persona umana, della centralità della persona umana, della umanizzazione della cura, della soddisfazione dei bisogni complessivi del malato, richiamati dal comma 2; b) non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; c) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza (comma 7). Il DPCM del 12 gennaio 2017 ha provveduto all'ultimo aggiornamento dei LEA.

e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
f) **tutela della salute**;
g) alimentazione;
h) ordinamento sportivo;
i) governo del territorio;
l) porti e aeroporti civili;
m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
n) ordinamento della comunicazione;
o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

L'articolo 3 prevedeva inoltre, al comma 1, che la delega venisse esercitata sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022)[15].

Su questo impianto è intervenuta la già richiamata sentenza n. 192 del 2024 che:

- ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione dell'articolo 4 nella parte in cui fa riferimento al trasferimento integrale di "materie" e non a quello di specifiche funzioni;
- ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, che conteneva la delega al Governo per l'adozione dei decreti legislativi per l'individuazione dei LEP**, a causa della "genericità" dei criteri direttivi per le numerose e variegate materie; il Governo ha quindi presentato, l'11 agosto 2025, un disegno di legge che reca una nuova

[15] Le disposizioni richiamate delineavano in realtà una diversa procedura per l'emanazione di una fonte secondaria – i D.P.C.M. – chiamati a definire i LEP. Tali DPCM dovevano essere presentati da una Cabina di regia a tale scopo istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, oppure, nel caso in cui la Cabina di regia non riuscisse a concludere la sua attività nei tempi stabiliti, da un Commissario appositamente nominato; al tempo stesso, nell'ambito di questa procedura si prevedeva, al comma 793, che la Cabina di regia effettuasse, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, con riferimento alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario nonché una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio; individuasse le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* e determini i medesimi LEP nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente e sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* ed elaborate con l'ausilio della società SOSE Spa in collaborazione con l'ISTAT e con il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO).

delega in materia di determinazione dei LEP e che è attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (l'esame è stato avviato nella seduta del 30 ottobre 2025; A.S. 1623); tale disegno di legge conferisce una nuova delega al Governo per la determinazione dei LEP in tutte le materie indicate dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 86 sopra indicate, fatta eccezione proprio per la tutela della salute, per la quale vengono fatti salvi i LEA disciplinati dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dal DPCM del 12 gennaio 2017

La materia "coordinamento della finanza pubblica" rientra invece, nell'impianto della legge n. 86, **nelle cd. "materie no-LEP"**.

Si tratta cioè di quelle materie in cui l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, non sono subordinate alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Tali materie – tenuto conto delle "materie LEP" esplicitamente indicate nell'articolo 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024 già sopra richiamato – sono conseguentemente le seguenti:

- organizzazione della giustizia di pace;
- rapporti internazionali e con l'Unione europea;
- commercio con l'estero;
- professioni;
- protezione civile;
- previdenza complementare e integrativa;
- **coordinamento della finanza pubblica** e del sistema tributario;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In proposito, merita ricordare che la sentenza n. 92 del 2024 ha fornito **un'interpretazione costituzionalmente orientata della distinzione tra materie LEP e materie no-LEP**; in particolare la Corte ha segnalato che, 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** (Considerato in diritto 15.2).

Per un approfondimento dei contenuti della sentenza n. 192 del 2024 si rinvia all'appendice.

Allegato 2, articolo 2
(Principi e finalità)

L'**articolo 2** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, dispone che le intese, nel rispetto dei principi della garanzia uniforme nazionale dei livelli essenziali di assistenza (LEA), dell'accesso equo e uniforme alle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale e dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario, hanno per oggetto **misure per assicurare maggiore autonomia** alle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto (**comma 1**). Inoltre, specifica che tale maggiore autonomia, nel garantire la **neutralità degli effetti correlati per lo Stato e le altre Regioni**, inclusi quelli riguardanti la mobilità sanitaria, non deve incidere nei seguenti ambiti: finanziamento del Servizio sanitario nazionale, criteri di riparto del finanziamento degli investimenti in ambito sanitario finanziati con risorse nazionali, criteri dei relativi riparti e modalità di erogazione delle risorse (**comma 2**).

L'**articolo 2**, composto da due commi, detta i **principi e le finalità** delle intese.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che le intese recano disposizioni volte a garantire alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto maggiore autonomia, conformemente a quanto previsto nelle medesime intese, nel rispetto del principio della garanzia uniforme sul territorio nazionale dei livelli essenziali di assistenza (LEA), previsti dall'articolo 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992[16] e individuati, in base alla disciplina vigente, dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017[17] e successivi aggiornamenti (v. *Box infra*). La garanzia di maggiore autonomia alle suddette regioni deve **rispettare**, altresì, **il principio dell'accesso uniforme ed equo alle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale** e il **principio dell'equilibrio economico-finanziario** del settore finanziario.

[16] Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

[17] Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

- ***Il sistema dei LEA***

Si ricorda che lo Stato è tenuto a garantire in maniera uniforme e a tutti i cittadini - secondo il principio dell'universalità - i cd. **livelli essenziali di assistenza (LEA)**, vale a dire **le prestazioni e i servizi in campo sanitario che il SSN deve fornire**, gratuitamente o verso pagamento di una quota di partecipazione (*ticket*), con risorse pubbliche derivanti dalla fiscalità generale[18].

Il citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, pubblicato sulla G.U. n. 65 del 18 marzo 2017, ha aggiornato i LEA, definiti per la prima volta nel 2001. Come riporta l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) allegata agli schemi di intesa preliminare, la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale (punto 9.2 del Considerato in diritto) ha evidenziato che, nella materia "tutela della salute"[19], i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sono stati già determinati attraverso la definizione dei LEA, aggiornati dal citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Da ciò discende l'equiparazione tra i LEA e i LEP, in quanto i primi costituiscono *standard* minimi di prestazione da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale, individuati nella materia "tutela della salute"; tale equiparazione è stata confermata dalla legge di bilancio per il 2026 (articolo 1, comma 697, L. n. 199 del 2025).

Modalità di aggiornamento dei LEA

Per garantire l'aggiornamento sistematico dei LEA è stata istituita la **Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale** (articolo 1, commi 556-558, L. n. 208 del 2015 – legge di stabilità per il 2016).

Sulla base delle risultanze espresse da tale organismo, e nel rispetto delle procedure previste per le ipotesi di revisione dei LEA, il Governo ha presentato alle Camere, per l'espressione dei rispettivi pareri, il 24 dicembre 2025, uno schema di decreto contenente modifiche e integrazioni al citato d.P.C.m. del 12 gennaio 2017 (A.G. n. 370)[20] e, il 18 marzo 2026 il Governo ha presentato al Parlamento lo schema di decreto ministeriale recante un primo aggiornamento del citato d.P.C.m. del 12 gennaio 2017 (A.G. 391)[21]. Tali decreti sono stati adottati e pubblicati nella Gazzetta ufficiale del 30 settembre 2026[22].

Si segnala, altresì, che presso la XII Commissione della Camera dei deputati è in corso di svolgimento una indagine conoscitiva sull'attuazione dei livelli essenziali di assistenza e sull'erogazione delle prestazioni sanitarie nelle Regioni.

18 In base all'articolo 1, comma 7, del citato d.lgs. n. 502 del 1992, il Servizio sanitario nazionale si fa carico delle tipologie di assistenza, dei servizi e delle prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate.

19 Per quanto riguarda la materia "coordinamento della finanza pubblica", come evidenzia la relazione illustrativa, essa rientra nelle materie non-LEP.

20 Qui il parere del Senato della Repubblica; qui quello della Camera dei deputati.

21 Qui il parere del Senato della Repubblica; qui quello della Camera dei deputati.

22 DPCM 7 agosto 2026 e decreto del Ministero della salute 3 agosto 2026.

Si ricorda inoltre, in tema di risorse, che la legge di bilancio per il 2022 ha previsto uno stanziamento annuale pari a 200 milioni di euro, a decorrere dal medesimo anno 2022, per l'aggiornamento dei LEA[23]. Le successive leggi di bilancio hanno disposto vincoli per una quota degli stanziamenti previsti[24].

Il Nuovo Sistema di Garanzia

Si ricorda, altresì, che il decreto del Ministro della salute del 12 marzo 2019 ha introdotto il **Nuovo Sistema di Garanzia** (**NSG**), lo strumento che rende possibile la verifica dell'erogazione a tutti i cittadini italiani delle cure e delle prestazioni comprese nei LEA, in base ai parametri dell'equità, dell'efficacia e della appropriatezza. Tale verifica utilizza i dati messi a disposizione dal Nuovo Sistema Informativo Sanitario (**NSIS**) e si basa su 88 indicatori individuati dall'Allegato 1 al medesimo D.M. del 12 marzo 2019, suddivisi per macro-aree.

Le specifiche tecniche degli indicatori NSG sono esplicate nei seguenti documenti:

- schede tecniche degli indicatori NSG;
- metodologia per il calcolo degli indicatori NSG-PDTA.

Inoltre, nel NSG è presente un sottoinsieme di indicatori ("**CORE**"), con la funzione di valutare sinteticamente l'erogazione dei LEA da parte delle regioni. Le valutazioni relative al suddetto sottoinsieme sono parte integrante del Sistema di verifica degli adempimenti LEA di competenza del Comitato LEA (v. *infra*). Gli indicatori CORE sono distribuiti in **tre macro-aree**:

- **prevenzione collettiva a sanità pubblica**;
- **assistenza distrettuale**;
- **assistenza ospedaliera**.

Per risultare adempiente, una regione deve ottenere un **punteggio non inferiore a 60 in tutte e tre le macro-aree**.

Si ricorda, a tale proposito, che la legge di bilancio per il 2025 (articolo 1, comma 303, L. n. 207 del 2024), al fine di potenziare il monitoraggio della spesa e le modalità di valutazione delle *performance* dell'assistenza sanitaria resa dalle regioni e dalle province autonome, considerando il finanziamento regionale, ha disposto l'**integrazione del sistema di garanzia** con indicatori relativi al monitoraggio e alla valutazione delle ***performance* regionali riguardanti aspetti gestionali, organizzativi, economici, contabili, finanziari e patrimoniali**.

Le sanzioni

Per quanto concerne il sistema sanzionatorio, la legge di bilancio per il 2026 (articolo 1, comma 426, L. n. 199 del 2025) ha stabilito che le **regioni**

[23] Articolo 1, comma 288, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

[24] In particolare, la legge di bilancio per il 2024 (articolo 1, comma 235, L. n. 213 del 2023) ha vincolato, per la medesima finalità una quota pari a 50 milioni di euro per l'anno 2024 e una quota pari a 200 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2025; la successiva legge di bilancio per il 2025 (articolo 1, commi 302-304, L. n. 207 del 2024) ha disposto un vincolo pari a 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2025, inclusa la revisione delle tariffe massime nazionali delle relative prestazioni assistenziali. Per i dettagli sulle tariffe massime nazionali, si veda la scheda relativa all'articolo 3, comma 1, lett. *a)*, dell'Allegato 2 del presente *dossier*.

inadempienti rispetto alla soglia di garanzia in una o più delle **macro-aree** o rispetto ai singoli **indicatori** previsti dal **Nuovo Sistema di Garanzia** (**NSG**) per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria sono **sottoposte a *audit* da parte del Comitato LEA** (v. *infra*). Tale procedura ha l'obiettivo di definire gli **interventi necessari a garantire il raggiungimento entro e non oltre i due anni**, da parte della regione inadempiente, della **soglia di garanzia minima nella macro-area interessata o nei singoli indicatori** adoperati per il relativo monitoraggio.

Si segnala che, il 4 agosto 2025, è stata pubblicata la Relazione 2023 sul monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia.

L'organo competente a svolgere la funzione di verifica circa l'erogazione dei LEA in condizioni di **appropriatezza** e di **efficienza nell'utilizzo delle risorse**, nonché circa **la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal SSN**, è il **Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza** (c.d. **Comitato LEA**)[25]. Tra i principali compiti del Comitato LEA vi è la verifica degli adempimenti regionali che, tramite il Questionario LEA, consente l'accesso alla quota premiale del SSN.

Per la sua attività di monitoraggio e verifica dei LEA, il Comitato si serve del NSG (v. *supra*). A tale proposito, si segnala che l'ultima verifica disponibile si riferisce all'anno 2020.

Il **comma 2** dispone che la maggiore autonomia garantita alle citate regioni **non può incidere sul finanziamento del SSN** e sui criteri di riparto degli investimenti in ambito sanitario finanziati con risorse nazionali, né sui criteri dei relativi riparti e sulle modalità di erogazione delle risorse. Inoltre, si stabilisce che **deve essere assicurata la neutralità per lo Stato e per le altre regioni degli effetti derivanti da tale maggiore autonomia**, inclusi quelli relativi alla mobilità sanitaria.

Come evidenzia la relazione illustrativa, in riferimento al **rispetto dell'equilibrio economico-finanziario**, è operativo il **Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti**, istituito dall'articolo 12 dell'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 23 marzo 2005, coordinato da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, e composto da rappresentanti del Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della salute, delle regioni capofila delle Aree sanità e Affari finanziari, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome, di una ulteriore regione indicata dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, dell'Agenas, della Segreteria della Conferenza Stato-regioni, della Segreteria della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. Il Tavolo ha la funzione di individuare annualmente i servizi sanitari regionali che presentano i requisiti per l'accesso alla quota integrativa del finanziamento nazionale; la verifica degli adempimenti

[25] L'istituzione del Comitato LEA è stata prevista dall'articolo 9 dell'Intesa sancita nella seduta del 23 marzo 2005 della Conferenza Stato-regioni, ed è stata attuata con il decreto del Ministro della salute del 21 novembre 2005.

concerne diversi aspetti, tra cui la sostenibilità finanziaria del singolo SSR, l'erogazione dei LEA, la riduzione delle liste d'attesa, la razionalizzazione della rete ospedaliera e l'ammodernamento tecnologico dell'edilizia sanitaria.

Si ricorda che il livello del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre ordinariamente lo Stato è il livello annuo di **finanziamento del SSN** determinato per legge previa intesa Stato-regioni, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Il livello delle risorse destinate al SSN può essere incrementato nel corso dell'anno con provvedimenti legislativi, tra cui il più rilevante quantitativamente è l'incremento approvato con la legge di bilancio. Il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato, come incrementato dai provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'anno, è ripartito tra le regioni e province autonome con delibera CIPESS.

In proposito, si può ricordare che **per l'anno 2026**, secondo quanto emerso nel corso dell'audizione della Corte dei conti tenutasi presso le Commissioni Bilancio riunite delle due Camere nel mese di ottobre 2026, relativa al Documento Programmatico di Finanza Pubblica (DPFP) 2026, il livello del fabbisogno sanitario nazionale cui contribuisce lo Stato nel 2026 "si colloca, a legislazione vigente, a 142,9 miliardi (+4,6 per cento nel 2026), per raggiungere i 143,9 miliardi nel 2027 (+0,70 per cento) e salire ulteriormente, nel biennio 2028-2029, a quota 144,8 e 145,8 miliardi rispettivamente (+0,61 per cento, +0,73 per cento)".

In data 29 gennaio 2026, con delibera n. 4/2026, il CIPESS ha provveduto al riparto fra le regioni e le province autonome delle risorse per il Servizio sanitario nazionale nell'anno 2025, ammontanti a circa 135,5 miliardi di euro.

Con il decreto 20 aprile 2026 sono state ripartite fra le regioni e le province autonome le quote premiali relative all'anno 2025.

Si ricorda inoltre che, con l'intesa in Conferenza Stato-regioni del 21 dicembre 2022, è stato raggiunto l'accordo su un **nuovo meccanismo di riparto dei finanziamenti per la sanità tra le regioni**, recepito con il decreto del Ministro della Salute del 30 dicembre 2022. In particolare, dal 2023, al criterio capitario, parzialmente pesato per tenere conto dell'influenza dell'età sui consumi sanitari, sono stati affiancati altri parametri, ovvero la mortalità e alcuni indicatori delle condizioni socioeconomiche. Più in dettaglio, il nuovo meccanismo tiene conto, tra i nuovi criteri di riparto, del tasso di mortalità della popolazione al di sotto dei 75 anni e degli indicatori relativi a particolari situazioni territoriali quali l'incidenza della povertà relativa individuale, il livello di bassa scolarizzazione e il tasso di disoccupazione, aggregati in un unico indice composito di deprivazione attribuendo a ognuno di essi lo stesso valore.

Tale meccanismo risulta semplificato rispetto al precedente, in quanto si prevede ora che la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale *standard*, ai fini della definizione dei fabbisogni sanitari regionali *standard*, avviene applicando i seguenti criteri di riparto:

- il 98,5 per cento delle risorse da ripartire tra le regioni è distribuito sulla base della popolazione residente e della frequenza dei consumi sanitari per età,

applicando il procedimento dettato dai commi da 5 a 11 dell'articolo 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68;

- lo 0,75 per cento delle risorse da ripartire tra le regioni è distribuito in base al tasso di mortalità della popolazione (< 75 anni);
- lo 0,75 per cento delle risorse da ripartire tra le regioni è distribuito in base al dato complessivo risultante dagli indicatori utilizzati per definire particolari situazioni territoriali che impattano sui bisogni sanitari.

Da ultimo, in base alla legge di bilancio per il 2025[26], a decorrere dall'anno 2025, in sede di riparto tra le regioni del finanziamento della spesa sanitaria corrente, si tiene conto delle caratteristiche territoriali e delle dimensioni delle regioni con popolazione inferiore a 500.000 abitanti, riservando, in favore delle medesime regioni una quota annuale non inferiore a 20 milioni di euro.

[26] Articolo 1, comma 384, legge 30 dicembre 2024, n. 207.

Allegato 2, articolo 3
(Disposizioni in materia di gestione delle risorse finanziarie in materia sanitaria)

L'**articolo 3** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, reca puntuali disposizioni in materia di **gestione delle risorse finanziarie in materia sanitaria**, elencando alle lettere da *a)* a *e)* le facoltà gestionali trasferite alle regioni interessate dalle intese.
In particolare, le regioni potranno: individuare **tariffe di rimborso e di remunerazione differenti rispetto a quelle nazionali**, da porre a carico del proprio bilancio (**lettera *a***); gestire autonomamente le risorse trasferite dallo Stato per gli **investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico** delle aziende del sistema sanitario regionale (**lettera *b***); istituire e gestire **fondi sanitari integrativi** (**lettera *c***); destinare ad aziende ed enti del servizio sanitario regionale risorse finalizzate all'**assunzione di personale sanitario** o all'**incremento delle prestazioni aggiuntive** (**lettera *d***); allocare su **altri ambiti** della spesa sanitaria le **risorse nazionali vincolate** rispetto alle quali eventualmente risultassero **economie di efficientamento** in relazione a singole finalità (**lettera *)**).

L'**articolo 3**, composto da un solo comma, reca disposizioni in materia di **gestione delle risorse finanziarie in materia sanitaria**.

Esso dispone che, previa intesa con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, sulla base delle verifiche da parte del Comitato permanente per l'erogazione dei LEA e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti (sui quali, cfr. *supra*, art. 2), sentita la Conferenza Stato-regioni, fermo restando il rispetto dei LEA, alle **regioni** interessate dalle intese siano trasferite determinate facoltà di **gestione** in ordine alle predette **risorse finanziarie in materia sanitaria**, puntualmente elencate nelle successive **lettere da *a)* a *e)***.

La **lettera *a)*** prevede che le quattro regioni potranno individuare **tariffe di rimborso e di remunerazione differenti rispetto a quelle definite a livello nazionale**, da porre a carico del proprio bilancio e nel rispetto dei principi relativi alla definizione del sistema tariffario[27].

[27] Di cui all'articolo 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, alla legge di bilancio per il 2025 (articolo 1, comma 322, L. n. 207 del 2024) e alla legge finanziaria per il 2005 (articolo 1, comma 171, della L. n. 311 del 2004).

Si ricorda che l'articolo 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale ricevono un finanziamento complessivo fissato in anticipo negli accordi contrattuali previsti dall'articolo 8-*quinquies* del medesimo D.Lgs.. Per calcolare il finanziamento di ciascuna struttura si sommano due componenti: **le funzioni assistenziali sono pagate in base al costo *standard* di produzione del relativo programma di assistenza**; **le altre attività assistenziali sono pagate con tariffe predefinite per singola prestazione** (comma 1). Inoltre, specifica che la quota pagata per le funzioni non può **mai superare**, nel complesso, **il 30 per cento del limite di remunerazione assegnato** (comma 1-bis) ed elenca le caratteristiche generali delle attività nell'ambito delle quali le regioni individuano le funzioni assistenziali.

Il comma 5 prevede che con **decreto del Ministro della salute**, **sentita l'Agenas** (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali), d'**intesa con la Conferenza Stato-Regioni**, sono individuati i **sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da remunerare** e sono determinate le **tariffe massime delle prestazioni sanitarie da corrispondere alle strutture accreditate**, nel rispetto dei principi di economicità ed efficienza nell'utilizzo delle risorse e tenuto conto, anche in via alternativa, dei seguenti fattori: costi *standard* delle prestazioni calcolati in relazione a strutture preventivamente selezionate in base a criteri di efficienza, appropriatezza e qualità; costi *standard* delle prestazioni già disponibili a livello regionale; tariffari regionali e diverse modalità di remunerazione delle funzioni assistenziali attuate a livello regionale. Si prevede altresì che le tariffe stabilite dalle singole regioni, superiori a quelle massime fissate a livello nazionale, restano a carico dei bilanci regionali. Sempre all'articolo 8-*sexies* del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, il successivo comma 7 dispone che, con decreto del Ministro della salute, sono disciplinate le **modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica**[28].

L'articolo 15, comma 15, del decreto-legge n. 95 del 2012[29] ha stabilito che, **in deroga** alla procedura prevista dal citato comma 5 dell'articolo 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, con **decreto del Ministro della salute**, **di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze**, **sentita la Conferenza Stato-Regioni**, sono individuate le tariffe massime che le regioni e le province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate, in base ai **dati di costo disponibili** e ai **tariffari regionali considerati congrui ed adeguati**.

Si ricorda, inoltre, che, sulla base della suddetta deroga, con il decreto del Ministro della salute 18 ottobre 2012 sono state fissate le **tariffe per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti** (allegato 1) e per **riabilitazione e lungodegenza** (allegato 2).

[28] Per ulteriori dettagli relativi all'articolo 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 si veda la scheda relativa all'articolo 8 dell'allegato 2 del presente *dossier*.

[29] Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135 del 2012).

In seguito, la legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, comma 280, L. n. 234 del 2021) aveva previsto che, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, entro il 30 giugno 2023 dovesse procedersi all'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, erogate in regime di ricovero ordinario e diurno a carico del SSN, oltre che, congiuntamente, all'**aggiornamento dei sistemi di classificazione adottati per la codifica delle informazioni cliniche contenute nella scheda di dimissione ospedaliera**. Si era peraltro stabilito che tali tariffe massime così aggiornate dovessero costituire un limite invalicabile per le prestazioni rese a carico del SSN e che le stesse tariffe fossero successivamente aggiornate ogni due anni con la medesima procedura.

Successivamente, la legge di bilancio per il 2025 (articolo 1, comma 300, L. n. 207 del 2024), ha disposto, al fine di garantire al Servizio sanitario nazionale le risorse necessarie per provvedere alla progressiva attuazione dell'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di riabilitazione ospedaliera e di lungodegenza erogate in *post* acuzie e dell'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti erogate in regime di ricovero ordinario e diurno, le seguenti autorizzazioni di spesa: per il 2025, 77 milioni di euro destinati ai *Diagnosis Related Groups* (DRG)[30] *post* acuzie; **a decorrere dal 2026**, **1.000 milioni di euro annui**, destinati, rispettivamente, per **350 milioni ai DRG *post* acuzie e per 650 milioni ai DRG per acuti**. La legge di bilancio per il 2026 (articolo 1, comma 349, L. n. 199 del 2025) ha modificato la suddetta disposizione, stabilendo **l'aumento della spesa annuale, a decorrere dall'anno 2027, destinata all'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti da 650 milioni di euro a 1.000 milioni di euro**

Con il decreto del Ministro della salute 23 ottobre 2025 sono stati **aggiornati i sistemi di classificazione per la codifica delle informazioni cliniche nei sistemi informativi sanitari**, con l'adozione delle versioni del 2025 della Classificazione statistica internazionale delle malattie e dei problemi sanitari correlati (versione italiana: ICD10-IM) e della Classificazione italiana delle procedure e degli interventi chirurgici (CIPI). A decorrere dal 1° gennaio 2027, in base a tali sistemi di classificazione saranno codificate le **informazioni di carattere clinico contenute nella scheda di dimissione ospedaliera** (**SDO**) le **informazioni cliniche contenute negli altri flussi informativi sanitari nazionali**.

Il decreto del Ministro della salute del 12 maggio 2026 ha quantificato le tariffe massime di riferimento per la **remunerazione delle prestazioni di riabilitazione ospedaliera e di lungodegenza erogate in post acuzie**, aggiornando le tariffe previste dall'allegato 2 al citato decreto del Ministro della salute 18 ottobre 2012 (v. *supra*). A titolo di esempio, l'allegato 2 al citato dm 12 maggio 2026 riporta, per le prestazioni di riabilitazione ospedaliera relative a "*MDC 1 - malattie e disturbi del sistema nervoso*", una tariffa giornaliera di "Ricovero ordinario,

[30] Il sistema chiamato "Raggruppamento omogeneo di diagnosi" (*Diagnosis Related Group*, DRG), permette di classificare tutti i pazienti dimessi da un ospedale in gruppi omogenei in base alle risorse impegnate per la loro cura (qui la pagina dedicata del Ministero della salute).

durata di degenza entro soglia" pari a 330 euro, nel limite di una soglia di 60 giorni, oltre i quali la medesima tariffa è aumentata giornalmente di 198 euro.

Si ricorda, altresì, che il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 ha aggiornato i nuovi livelli rispetto ai precedenti LEA, definiti per la prima volta con d.P.C.m. del 29 novembre 2001 (cfr. *supra*, art. 2)[31]. Il 30 settembre 2026 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale il d.P.C.m. 7 agosto 2026 e il decreto del Ministero della salute 3 agosto 2026 che **aggiornano** il citato **d.P.C.m. 12 gennaio 2017**.

Con il decreto 23 giugno 2023, sono state determinate le tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, come previsto dall'articolo 64, commi 2 e 3 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Con il decreto 31 marzo 2024 si è differita dal 1° aprile 2024 al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, definite dal citato decreto del 23 giugno 2023. Per questo, è stato adottato il decreto del 25 novembre 2024 del Ministro della salute, che modifica il già citato DM 23 giugno 2023. Il provvedimento è entrato in vigore dal 30 dicembre 2024 e interviene ad **aggiornare il nomenclatore delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e quello dell'assistenza protesica**.

Il TAR Lazio, con le sentenze nn. 16399, 16400 e 16402/2025 pubblicate il 22 settembre 2025 e con la sentenza n. 22313/2025 pubblicata il 10 dicembre 2025, ha annullato, per difetto d'istruttoria, il citato decreto del 25 novembre 2024 recante le tariffe massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza protesica. L'annullamento, al fine di evitare un vuoto normativo, è stato disposto con efficacia differita di 365 giorni a decorrere dal 22 settembre 2025.

La citata legge di bilancio per il 2026 (articolo 1, comma 350, L. n. 199 del 2025) ha disposto che, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard*, è vincolata una **quota pari a 100 milioni di euro per l'anno 2026 e 183 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027** per assicurare al SSN le risorse necessarie all'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza protesica.

Con il decreto del 7 agosto 2026 del Ministero della salute, le cui disposizioni sono entrate in vigore dal giorno 21 settembre 2026, sono state **aggiornate le tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica** recate dal citato decreto 25 novembre 2024.

Si ricorda, inoltre, che il comma 322 dell'articolo 1 della citata legge di bilancio per il 2025 ha modificato l'articolo 15, comma 17, del citato D.L. n. 95 del 2012. Tale disposizione, nel testo vigente, stabilisce che **gli importi tariffari superiori alle tariffe massime definite a livello nazionale restano a carico dei bilanci regionali**. Inoltre, essa descrive una **procedura derogatoria rispetto a**

[31] In particolare, l'Allegato 4 al suddetto d.P.C.m. ha aggiornato il nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale, disciplinato dal decreto 22 luglio 1996, e l'Allegato 5 ha aggiornato il nomenclatore dell'assistenza protesica, in precedenza normato dal decreto 27 agosto 1999, n. 332.

tale prescrizione, specificando che essa si intende comunque rispettata dalle Regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti (v. *supra*) abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario. Nel caso in cui le regioni optino per tale deroga, devono sottoporre al suddetto Tavolo la programmazione annuale previsionale, che illustra l'impatto degli aumenti tariffari e il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del SSR, e la rendicontazione annuale relativa a tale impatto[32].

Si ricorda, infine, che il comma 171 dell'articolo 1 della citata L. n. 311 del 2004 stabilisce che, fermo restando la facoltà delle regioni di modulare, entro i valori massimi nazionali, gli importi tariffari per la remunerazione dei soggetti erogatori pubblici e privati, **è vietato**, nella remunerazione del singolo erogatore, **differenziare i livelli complessivi di remunerazione applicati alle singole prestazioni in base alla residenza del paziente**, a prescindere dalle modalità con cui viene regolata la compensazione della mobilità intraregionale e interregionale. Sono nulli gli accordi stipulati in violazione di tale principio.

Come evidenzia la relazione sulla sussidiarietà allegata agli schemi di intesa preliminare[33], il conferimento di maggiore autonomia alle regioni nell'individuazione delle tariffe di rimborso e di remunerazione risponde all'esigenza di **rendere più flessibile il rapporto con gli erogatori delle prestazioni sanitarie mediante l'utilizzo della leva economica**, adattandolo alle specificità territoriali e consentendo una **maggiore economicità e sostenibilità** in relazione alle attività che presentano costi di produzione inferiori rispetto alle tariffe previste a livello nazionale.

Come ulteriormente specificato dal Governo nel corso dell'esame parlamentare[34], la lettera *a)* in commento consente alle regioni di individuare tariffe di rimborso e di remunerazione differenti, **in diminuzione o in aumento**, rispetto a quelle nazionali, con l'obiettivo di permettere alla regione una **maggiore flessibilità in riferimento alle caratteristiche della propria offerta sanitaria**

La **lettera *b)*** dispone che, fermo restando il rispetto della programmazione nazionale e regionale a garanzia degli *standard* assistenziali e dei LEA, le regioni potranno **gestire autonomamente le risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico** delle aziende del servizio sanitario regionale.

La relazione illustrativa specifica che tale maggiore autonomia si attua mediante la stipula degli **accordi di programma** quadriennali attuativi

[32] Sull'interpretazione di tale disposizione si veda la sentenza n. 26 del 2026 della Corte costituzionale.

[33] Si veda, per esempio, il Doc. CCXLVII, n. 2.

[34] Si veda, per esempio, la relazione della I Commissione della Camera dei deputati sugli schemi di intesa relativi alla regione Veneto.

dell'articolo 20 della L. n. 67 del 1988 (legge finanziaria 1988) e adottati in base a quanto previsto dall'articolo 5-*bis* del citato D.Lgs. n. 502 del 1992 (v. *box infra*), e attraverso il **monitoraggio** in base a specifici indicatori da individuare nell'ambito delle intese previste dal comma 1 dell'articolo 3 in esame (v. *supra*).

La relazione di sussidiarietà allegata agli schemi di intesa preliminare specifica che il conferimento di maggiore autonomia alle regioni, previsto dalla lettera *b)* in esame, nasce dall'esigenza di affrontare alcune **criticità** della disciplina vigente, connesse all'**incertezza relativa alle disponibilità finanziarie** nel tempo che intercorre tra stanziamento, assegnazione ed effettiva utilizzabilità delle risorse e connesse alla **complessità della procedura** per la definizione, l'istruttoria e l'esame dei documenti da parte dei **molteplici soggetti coinvolti** (Regioni, ministero della salute, Nucleo tecnico, Conferenza Stato-Regioni, Ministero dell'economia e delle finanze).

Come specificato dal Governo nel corso dell'esame parlamentare[35], la possibilità di gestione autonoma delle risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti di edilizia sanitaria **non determina una modifica delle dinamiche di spesa**, considerato che l'erogazione delle risorse avrà comunque luogo sulla base dello **stato di avanzamento dei lavori**, nel quadro della **programmazione regionale e nazionale a garanzia degli *standard* assistenziali e dei livelli essenziali di assistenza**.

• ***Il programma di interventi per l'edilizia sanitaria ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 e successivi rifinanziamenti***

L'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 autorizza un **programma pluriennale di investimenti in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico** e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti. Il programma pluriennale, articolato in più fasi, ha stanziato complessivamente risorse pari a circa **35 miliardi di euro**[36].

La norma stabilisce un limite massimo per il finanziamento statale del 95 per cento della spesa ammissibile risultante dal progetto, mentre la restante quota è a carico delle Regioni.

Le Regioni utilizzano le risorse a loro assegnate attraverso la sottoscrizione di **Accordi di programma,** ai sensi dell'art. 5-*bis* del D. Lgs. n. 502/1992, con il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano. La proposta di accordo è sottoposta alla valutazione del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della salute.

[35] Si veda, per esempio, il Doc. XVI, n. 9.

[36] Per la rideterminazione dell'autorizzazione di spesa, da ultimo è intervenuto l'articolo 1, comma 877, L. n. 207 del 2024 (legge di bilancio per il 2025). Con il decreto del Ministero della salute 21 gennaio 2026 sono state ripartite le risorse incrementate dalla suddetta disposizione.

Successivamente si procede ad acquisire il concerto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e l'intesa della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome. L'attivazione dell'Accordo di programma avviene con la sottoscrizione dell'articolato contrattuale da parte della Regione, del Ministero della Salute e del Ministero dell'economia e delle finanze[37]. Successivamente, il soggetto interessato deve richiedere al Ministero della salute l'ammissione al finanziamento per ogni intervento previsto; l'erogazione delle risorse ammesse al finanziamento è attuata per stati di avanzamento, mediante richieste formali inviate al Ministero dell'economia e delle finanze.

Si ricorda che nell'ambito della Missione 6, Componente 2, del **PNRR**, è previsto l'**Investimento 1.2** "**Verso un ospedale sicuro e sostenibile**" (con 888,9 milioni di euro di risorse), la cui finalità è aumentare la sicurezza ospedaliera, attraverso l'adeguamento degli ospedali alle norme antisismiche e un programma pluriennale per il rinnovamento del parco immobiliare della sanità pubblica[38]. L'obiettivo **M6C2-10** (giugno 2026) prevede la realizzazione di almeno 84 interventi. L'obiettivo **M6C2-10 BIS** (giugno 2026), come risulta dalla decisione di esecuzione del Consiglio UE del 27 agosto 2026, prevede il pagamento di 225 milioni di euro per l'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia o ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie oggetto di accordo di programma ai sensi dell'articolo 20 della L. n. 67 del 1988, condotti dal Ministero della salute con la rispettiva regione o provincia autonoma[39].

Il D.L. n. 19 del 2026[40] (articolo 4, comma 4) è intervenuto sulla categoria di interventi per i quali le regioni possono accedere, a copertura dei maggiori costi emergenti, alle **risorse previste per l'edilizia sanitaria** (articolo 20, L. n. 67 del 1988) e volti ad assicurare la tempestiva realizzazione degli Investimenti 1.1 *"Case della Comunità" e* 1.3 *"Ospedali di Comunità",* M6C1 e 1.2 *"Verso un ospedale sicuro e sostenibile"*M6C2 del PNRR. La disposizione ha soppresso il riferimento agli investimenti che, per l'aumento dei costi materiali, non hanno ricevuto risorse dal Fondo per l'avvio delle opere indifferibili (FOI): alla luce di tale intervento, quindi, le regioni possono **utilizzare le risorse per l'edilizia**

[37] In proposito, è stato sancito l'Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 28 febbraio 2008, per la "Definizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità" a integrazione dell'Accordo del 19 dicembre 2002. Nelle griglie a supporto delle richieste regionali, allegate agli schemi di intesa preliminare (si veda, per esempio, il Doc. CCXLVII, n. 4), vengono riportati i passaggi che caratterizzano la procedura vigente per l'adozione degli accordi di programma (si veda, in proposito, anche la scheda relativa all'articolo 8 dell'Allegato 2 del presente *dossier*).

[38] Con il decreto del Ministro della salute 16 febbraio 2026 è stata modificata la tabella 2 dell'allegato 1 del decreto 20 gennaio 2022, relativamente alle linee di investimento «Verso un ospedale sicuro» del PNC e M6C2-I2.2.b. «Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario - Sub-misura: corso di formazione in infezioni ospedaliere».

[39] Entrambi gli obiettivi, in base alla banca dati Regis del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano conseguiti.

[40] Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 50 del 2026).

sanitaria per sostenere i maggiori costi emergenti a copertura di tutti gli interventi legati alla realizzazione degli investimenti del PNRR sopra menzionati.

Si ricorda, inoltre, che la legge di bilancio per il 2026 (articolo 1, commi 423-424, L. n. 199 del 2025) ha previsto l'istituzione, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di un **tavolo tecnico**, con l'obiettivo di **analizzare i consumi energetici delle strutture sanitarie pubbliche** e di **individuare margini per rendere maggiormente efficienti tali consumi** e concorrere al conseguimento dell'equilibrio economico degli enti del settore sanitario

La **lettera *c)*** prevede che, ferma restando la garanzia dei LEA e degli *standard* nazionali, le regioni potranno **istituire e gestire fondi sanitari integrativi**, previa iscrizione degli stessi nell'**Anagrafe nazionale dei fondi sanitari**.

La **relazione illustrativa** chiarisce che si tratta della possibilità di istituire e gestire fondi sanitari **interamente integrativi** del Servizio sanitario nazionale (SSN) ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, riferibili a **prestazioni integrative rispetto ai LEA vigenti**, mentre la **relazione tecnica** precisa che tale possibilità non deve comportare ricadute sull'ordinato scorrimento delle **liste di attesa**, al cui smaltimento sono già dedicate risorse nazionali.

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (**AIR**) allegata agli schemi di intesa preliminare allegata agli schemi di intesa preliminare chiarisce, inoltre, che la previsione in commento è volta a consentire alle regioni interessate di **ampliare l'offerta di servizi** e **razionalizzare le risorse sul territorio**, in un'ottica di **efficientamento della spesa** e di migliore **integrazione dei servizi**, intercettando un'ulteriore forma di finanziamento delle prestazioni integrative rispetto ai LEA.

In riferimento ai fondi sanitari cui si riferisce la disposizione in commento, la **relazione sulla sussidiarietà** allegata agli schemi di intesa preliminare ricorda che la gestione dei fondi sanitari integrativi è attualmente regolata e controllata dallo **Stato**, attraverso un sistema di norme che coinvolge principalmente il **Ministero della Salute** – con il ruolo di indirizzo, regolamentazione e vigilanza - e, per gli aspetti fiscali, l'**Agenzia delle entrate**. Le **regioni** attualmente hanno il compito di **programmare e organizzare il sistema sanitario regionale**, possono sviluppare forme di **integrazione e collaborazione con i fondi** stessi, per coordinare l'offerta di servizi e razionalizzare le risorse sul territorio, **ma non li gestiscono direttamente**.

A tale proposito, giova fornire qualche elemento ricognitivo sulla disciplina dei fondi sanitari integrativi, all'interno delle più generali forme sanitarie integrative (cfr. *infra*).

• ***I fondi sanitari integrativi***

Previste dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, le **forme sanitarie integrative** (**FSI**) sono registrate presso l'Anagrafe del Ministero della Salute (l'Anagrafe), istituita con decreto ministeriale del 31 marzo 2008 e interessata anche dal D.M. 27 ottobre 2009.

Sulla base dell'Anagrafe, i **fondi sanitari integrativi** si distinguono in fondi **di tipologia A** e fondi **di tipologia B.**

I **fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale-tipologia A** (*ex* Fondi "doc") sono istituiti o adeguati ai sensi dell'articolo 9 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992. Si definiscono integrativi perché, al fine di evitare la concorrenza con il sistema pubblico, possono erogare **solo prestazioni aggiuntive** rispetto a quelle previste dai livelli essenziali di assistenza (LEA), oppure **coprire la quota a carico dell'assistito delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale** – o dagli enti territoriali – inclusi, tra gli altri, gli oneri per l'accesso alle prestazioni erogate in regime di libera professione intramuraria e le spese sostenute dall'assistito per le prestazioni socio-sanitarie erogate in strutture accreditate residenziali e semiresidenziali o in forma domiciliare.

Tali fondi integrativi possono essere **istituiti da contratti o accordi collettivi, regolamenti di regioni ed enti locali, deliberazioni assunte da organizzazioni non lucrative** operanti nel settore dell'assistenza, **deliberazioni assunte da società di mutuo soccorso riconosciute**, atti assunti da altri **soggetti pubblici o privati** "purché non adottino strategia di selezione dei rischi o di discriminazione nei confronti di particolari gruppi di soggetti". La legge ha disciplinato in dettaglio le prestazioni erogabili:

- le prestazioni di medicina non convenzionale, ancorché erogate da strutture non accreditate;
- le cure termali, limitatamente alle prestazioni non a carico del Servizio sanitario nazionale;
- l'assistenza odontoiatrica, limitatamente alle prestazioni non a carico del Servizio sanitario nazionale e comunque con l'esclusione dei programmi di tutela della salute odontoiatrica nell'età evolutiva e dell'assistenza, odontoiatrica e protesica a determinate categorie di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità.
- le prestazioni di prevenzione primaria e secondaria che non siano a carico del Servizio sanitario nazionale;
- le prestazioni di *long term care* (LTC) che non siano a carico del Servizio sanitario nazionale;
- le prestazioni sociali finalizzate al soddisfacimento dei bisogni del paziente cronico che non siano a carico del Servizio sanitario nazionale, ferma restando l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 26 della legge 8 novembre 2000, n. 328. Secondo quest'ultima disposizione, rientrano nell'ambito di applicazione dei fondi integrativi le spese sostenute dall'assistito per le prestazioni sociali erogate nell'ambito dei programmi assistenziali intensivi e

prolungati finalizzati a garantire la permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane e disabili.

Una **seconda forma** di sanità integrativa – che non è oggetto dele intese**-**, riguarda i **fondi di tipologia B** (c.d. *ex* Fondi "non doc"), disciplinati dal D.M. 31 marzo 2008, dal successivo D.M. 27 ottobre 2009 e dall'art. 51, comma 2, lett. *e)*, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986. Questi fondi sono chiamati a svolgere una **funzione complementare e sostitutiva del SSN** tramite l'erogazione ai propri iscritti sia delle prestazioni **già offerte** dal sistema pubblico, **incluse nei LEA**, sia di quelle cosiddette ***extra*-LEA**.

Un'ulteriore forma di sanità integrativa - anch'essa fuori dall'ambito delle intese - è costituita dalle tutele in materia offerte **dagli enti e casse di diritto privato** che gestiscono forme di previdenza obbligatoria.

Quanto ai **benefici fiscali**, alcuni di essi sono riconosciuti, a determinate condizioni, **per entrambe le tipologie** e consistono, in base all'art. 10, comma 1, lett. *e*-ter*)*, e all'art. 51, comma 2, lett. *a)*, del testo unico delle imposte sui redditi[41], nella **deducibilità dalle imposte sui redditi dei contributi versati fino ad un massimo di 3.615,20 euro annui**.

Il suddetto beneficio fiscale è determinato **in termini identici per le due tipologie**. Peraltro, l'articolo 1, comma 184-*bis*, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, e successive modificazioni, ha previsto l'esclusione da ogni limite di deducibilità per i **premi di produttività** che i **lavoratori dipendenti privati** scelgano di versare agli enti o casse summenzionati a titolo di contributo di assistenza sanitaria. Tale assetto normativo determina, **tuttavia**, che i soggetti che aderiscano a un fondo sanitario integrativo **a titolo individuale** – in quanto pensionati, lavoratori autonomi, liberi professionisti o inoccupati – **non possono beneficiare di alcuna deducibilità fiscale**, a meno che il soggetto non sia iscritto ad uno dei pochi fondi "doc" esistenti.

Entrambe le forme sanitarie integrative devono inviare **ogni anno** all'Anagrafe determinate comunicazioni e varia documentazione; si ricorda che l'Anagrafe è gestita dalla Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute, ed è accessibile solo da parte dell'Agenzia delle entrate ai fini dei relativi controlli. Si ricorda altresì che, con D.M. 15 settembre 2022 è stato istituito l'**Osservatorio nazionale permanente dei Fondi Sanitari Integrativi** (**OFSI**), su cui si dirà di seguito.

Quanto al **monitoraggio dei fondi sanitari,** l'articolo15, comma 1, lettera *d)*, n. 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (*legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2021*)[42], che ha modificato l'articolo 9, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ha affidato al **Ministero della Salute** la

[41] Si tratta del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

[42] Le cui modalità attuative sono state definite con il D.M. 30 settembre 2022, come modificato dal D.M. 26 giugno 2026 per quanto riguarda le modalità e i tempi di trasmissione dei dati al Cruscotto fondi sanitari per gli anni 2026, 2027 e 2028.

funzione di **monitoraggio delle attività** svolte dai fondi integrativi di **entrambe le tipologie**. In proposito, già dal 2019, per valorizzare e potenziare il patrimonio informativo disponibile sui fondi sanitari integrativi, la Direzione generale della programmazione sanitaria, ha svolto una sperimentazione, sviluppando un nuovo *software*, c.d. **cruscotto**, completamente interoperabile con il SIAF, al fine di disporre di informazioni più dettagliate sull'integrazione dei fondi sanitari al SSN.

La legge n. 118 del 2022 (art. 15) ha poi introdotto uno specifico **Osservatorio nazionale permanente dei fondi sanitari integrativi**, precisando che lo stesso avrà "funzioni di **studio e ricerca** sul complesso delle attività delle forme di assistenza complementare". Per dare attuazione a tale previsione, pertanto il Ministro della salute ha emanato un decreto il 15 settembre 2022, ai sensi del quale l'Osservatorio svolge funzioni di studio e ricerca sul **complesso delle attività** delle forme di assistenza complementare e sulle relative **modalità di funzionamento**, ai fini dell'implementazione della ***governance* istituzionale** del settore, nonché dell'**aggiornamento periodico della normativa**, nel rispetto dei principi di universalità, uguaglianza, equità nell'accesso alle prestazioni e ai servizi sanitari, nonché della centralità della persona e della globalità della copertura assistenziale[43].

Disposizioni in materia di **fondi sanitari e socio-sanitari integrativi** sono state introdotte anche dal c.d. "decreto PNRR", segnatamente dagli articoli 29, commi da 3 a 8, così come modificati all'esito dell'esame parlamentare, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 aprile 2026, n. 50. Si rinvia, per approfondimenti, al *dossier* relativo alla legge di conversione del predetto decreto-legge.

Infine, quanto alle **recenti tendenze relative ai fondi di tipologia A e B**

Si fa rinvio all'ultimo rapporto del Ministero della salute, pubblicato a luglio 2024 e relativo agli anni da 2021 a 2023, elaborato sulla base dei dati forniti dall'Anagrafe.

La successiva **lettera *d)*** prevede che le regioni potranno **destinare** ad aziende ed enti del servizio sanitario regionale (SSR) **risorse finanziarie** finalizzate all'**assunzione di personale sanitario** o all'**incremento delle prestazioni aggiuntive**, ai sensi dell'articolo 3, comma 4-*ter*, del decreto-legge 29 ottobre 2025, n. 156, e delle norme vigenti in materia di personale.

[43] L'Osservatorio è costituito, oltre ai referenti della direzione generale della programmazione sanitaria, di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Direzione generale della prevenzione e della Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica del Ministero della Salute. Sono previsti anche quattro rappresentanti dei fondi sanitari integrativi iscritti all'Anagrafe. L'Osservatorio inoltre, può occasionalmente avvalersi di altri rappresentanti del Ministero dell'economia e finanze, dell'Agenzia delle entrate e del Ministero della Salute, per particolari e specifiche tematiche, e prevede il coinvolgimento anche di esperti esterni e portatori di interesse, identificati sulla base degli argomenti trattati e degli approfondimenti da svolgere nel corso delle attività.

La **relazione tecnica**, in riferimento all'incremento delle prestazioni aggiuntive, chiarisce che la disposizione in commento si riferisce a quelle svolte dai **dirigenti medici** e dal **personale del comparto contrattuale della Sanità**, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 3, comma 4-*ter*, del decreto-legge n. 156 del 2025, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2025, n. 191, e delle disposizioni vigenti in tema di spesa di personale.

L'**AIR** allegata agli schemi di intesa preliminare precisa che tale previsione allegata agli schemi di intesa preliminare si inserisce in una prospettiva di **incremento effettivo della forza lavoro in ambito sanitario**, potendo rendere **più attrattive le professioni sanitarie nei presìdi meno serviti**, quali le aree disagiate e le zone montane. Inoltre, una **maggiore flessibilità** nell'utilizzo delle risorse potrebbe consentire di **modulare gli interventi** in base ai **fabbisogni locali**.

La **relazione sulla sussidiarietà** allegata agli schemi di intesa preliminare ricorda che la disciplina delle risorse finanziarie destinate all'assunzione del personale sanitario si basa principalmente sull'articolo 2, comma 71, della 23 dicembre legge 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), e sull'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, e successive modificazioni.

In particolare, in base all'articolo 11 del decreto-legge n. 35 del 2019, la spesa per il personale non può superare il valore della spesa sostenuta nel 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti, oppure, se più elevata, la spesa prevista dal citato articolo 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009. A sua volta, tale disposizione stabilisce come limite il valore del 2004, meno l'1,4 per cento. Sono previste possibilità di aumento – proporzionato all'incremento del Fondo Sanitario Regionale –, nonché la facoltà di chiedere una deroga del 5 per cento per fabbisogni oggettivi, previo parere tecnico e nel rispetto dell'equilibrio economico.

Negli anni si è assistito all'adozione di una **maggiore flessibilità** ed alla previsione di **vincoli meno stringenti** anche in ragione delle **emergenze** da affrontare: nel 2024 è stato previsto un incremento del tetto del 10 per cento, calcolato sull'aumento del Fondo sanitario (art. 5, comma 1, D.L. 73/2024[44]), e un possibile ulteriore incremento del 3 per cento da comunicare al Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali (art. 1, comma 364, L. n. 199/2025[45]).

In ultimo, l'articolo 3 comma 4-*ter* del decreto legge 29 ottobre 2025, n. 156[46], ha previsto che, a decorrere dall'anno 2026, le regioni possono destinare **annualmente** alle aziende e agli enti del servizio sanitario regionale risorse finanziarie aggiuntive finalizzate all'assunzione di personale sanitario e all'incremento delle prestazioni aggiuntive, svolte dai dirigenti medici e dal personale del comparto, nei limiti di un importo massimo previsto dalla norma. Tale possibilità è soggetta, tra l'altro, all'**equilibrio economico-finanziario del**

[44] Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie. (conv, mod., L. n. 178/2024).

[45] Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028.

[46] Misure urgenti in materia economica. (conv., mod., L. n. 191/2025).

bilancio sanitario e al **rispetto dei LEA e degli altri requisiti** previsti dalle vigenti normative.

Per ulteriori approfondimenti sul tema dell'assunzione del personale sanitario, si rinvia al tema *Web* presente sul portale della documentazione della Camera dei deputati, relativo all'**organizzazione del Servizio sanitario nazionale**.

Infine, la **lettera *e)*** prevede che le regioni potranno **allocare su altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate** rispetto alle quali eventualmente risultassero economie da efficientamento in relazione alla singola finalità, **previa attestazione** delle attività svolte dalle regioni 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.

Come precisato dalla **relazione tecnica**, tra gli ambiti della spesa sanitaria sui quali si permette alle regioni di allocare risorse finanziarie risultanti da eventuali economie **non è compresa la spesa per il personale**, che resta disciplinata dalla **lettera *d)*** precedentemente commentata.

Tali aspetti possono includere: diversità demografiche e invecchiamento della popolazione in alcune aree, con conseguente necessità di un'assistenza sanitaria mirata e di lungo periodo; specifiche incidenze di patologie, che richiedono investimenti mirati in prevenzione, diagnosi precoce e cura; disomogeneità territoriali – ad esempio, tra aree urbane, rurali e montane – che influenzano l'accessibilità ai servizi e richiedono soluzioni organizzative e di allocazione delle risorse differenti.

Sotto il **profilo finanziario**, occorre preliminarmente evidenziare che l'esercizio della maggiore autonomia da parte delle regioni interessate dalle intese è subordinata a varie condizioni:

a) alla verifica del rispetto dei LEA previsti dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, da garantire uniformemente sul territorio nazionale, come individuati dalla disciplina vigente, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 65 del 18 marzo 2017, e successivi aggiornamenti, anche con riferimento all'uniforme ed equo accesso alle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale e nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario;
b) alla verifica dell'assenza di effetti finanziari negativi sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale e sui criteri di riparto del finanziamento degli investimenti in ambito sanitario finanziati con risorse nazionali;
c) al rispetto dei criteri e delle modalità di riparto ed erogazione delle risorse sanitarie.

È peraltro da considerare che resta impregiudicata la possibilità per le regioni di prevedere una diversa allocazione delle risorse disponibili nel proprio bilancio, nonché di adottare eventuali atti regionali di incremento di entrata o riduzione di

spesa, da destinare allo scopo nel rispetto degli equilibri di bilancio e degli *standard* assistenziali sanciti dalla legislazione vigente.

In conclusione, occorre in ogni caso considerare che la verifica di assenza di effetti finanziari negativi sui saldi di finanza pubblica, unitamente al rispetto dei principi sopra richiamati, costituirà necessariamente l'elemento fondante posto a base della previa intesa con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze richiamata dal presente articolo.

Come riportato dall'**AIR** allegata agli schemi di intesa preliminare, il riconoscimento dell'autonomia consente di calibrare l'offerta sanitaria e l'investimento delle risorse in base a tali fattori, massimizzando l'impatto positivo sulla salute dei cittadini. L'autonomia nell'allocare le economie rispetto alle singole finalità discendenti da efficientamento assicurerebbe anche l'ottimizzare dell'uso delle risorse sanitarie già assegnate alla Regione, migliorando l'efficacia e l'efficienza all'interno del proprio perimetro di competenza, senza richiedere risorse aggiuntive a scapito di altre Regioni o del bilancio statale. - Allineamento delle risorse sanitarie alla misura del bisogno territoriale.

L'esercizio della funzione a livello regionale potrebbe consentire una riallocazione più tempestiva delle economie su altri ambiti della spesa sanitaria, con impatto positivo per i cittadini, permettendo una gestione più aderente alle effettive esigenze del territorio. Ne deriverebbe una risposta in termini di servizi maggiormente coerente con i fabbisogni locali e le condizioni delle diverse aree del territorio ligure.

La **relazione sulla sussidiarietà** allegata agli schemi di intesa preliminare ricorda, infine, che la funzione di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e finalità della spesa sanitaria è di competenza statale, ed è esercitata tramite un **Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti** presso il **Ministero dell'economia e delle finanze**, che esamina la documentazione fornita dalle regioni, informandole sulle criticità rilevate e instaurando un confronto con le stesse.

La Regione, quindi, provvede annualmente a definire gli indirizzi di programmazione degli ambiti di intervento in materia sanitaria e all'allocazione delle risorse di cui al fondo sanitario regionale, nel rispetto dei vincoli posti dallo Stato con le leggi di bilancio.

Allegato 2, articolo 4
(*Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali*)

L'**articolo 4** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, **istituisce**, in relazione alle specifiche funzioni oggetto di attribuzione ai sensi delle intese in esame, la **Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali** in conformità alle previsioni dell'articolo 5 della legge n. 86 del 2024.

L'**articolo 4** stabilisce, al **comma 1**, che, con riguardo all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia concernenti la materia "**tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica**", è istituita una **Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali**, composta, per lo Stato, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e da un rappresentante del Ministro della salute e, per la Regione, da tre rappresentanti regionali, oltre che da un rappresentante designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e da un rappresentante designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI).

Il successivo **comma 2** dispone che ai componenti della Commissione paritetica **non spettano** compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

Infine, il **comma 3** stabilisce che al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Si rammenta che il citato articolo 5 della legge n. 86 del 2024 ha disciplinato in generale la composizione di ciascuna Commissione paritetica nei seguenti termini.

Per lo Stato, la Commissione paritetica è composta da:

- un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
- un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze;
- un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti.

Per la Regione, fanno parte della Commissione i corrispondenti rappresentanti regionali.

Per gli enti locali, fanno parte della Commissione un rappresentante dell'ANCI per i comuni e un rappresentante dell'UPI per le province e le città metropolitane.

Sempre il richiamato articolo 5 ha altresì disposto che ai membri della Commissione non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi

spese o altri emolumenti comunque denominati, e che al funzionamento della stessa si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Allegato 2, articolo 5
(Verifiche e monitoraggio)

L'**articolo 5** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, prevede che la **Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali** provveda annualmente alle **verifiche circa gli oneri finanziari** implicati dall'attribuzione di particolare autonomia, nonché alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni.

L'**articolo 5** prevede che la **Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali** – oggetto dell'articolo 11, v. scheda *supra* – provveda **annualmente** alle **verifiche previste dall'articolo 8 della legge n. 86 del 2024**.

Si rammenta, in proposito, che l'articolo in esame recepisce l'impegno, rivolto al Governo dagli **atti di indirizzo di Camera e Senato**, a citare espressamente l'articolo 8 della legge n. 86 del 2024, in analogia con l'articolo 12 dell'allegato 1, così da ribadire che, anche con riferimento all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nella materia "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica", la Commissione paritetica è tenuta a **informare adeguatamente le Camere e la Conferenza unificata sugli esiti** della valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni attribuite dall'intesa.

La legge n. 86 del 2024 – la quale ha dettato disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – ha prescritto, all'articolo 8, talune verifiche, a fini di monitoraggio.

La Commissione paritetica è così chiamata – su base annuale e per ciascuna Regione interessata – alla **valutazione degli oneri finanziari** derivanti dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'**equilibrio di bilancio**.

La Commissione paritetica fornisce, come detto, alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata **informativa** degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.

Inoltre, la Commissione paritetica provvede (annualmente) alla **ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e**

l’andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni.

Qualora la suddetta ricognizione evidenzi uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all’andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese.

Questo, garantendo comunque l’equilibrio di bilancio e **nei limiti delle risorse disponibili**.

Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti **regolazioni finanziarie** relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili.

Allegato 2, articolo 6
(Clausola di invarianza finanziaria)

L'**articolo 6** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, reca la clausola di **invarianza finanziaria** riferita agli adempimenti previsti dall'intesa.

Nello specifico, la norma prevede che le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le **risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente**. In ogni caso, dagli adempimenti previsti dall'intesa **non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**.

Si rammenta che gli **articoli 3, 4 e 5** dell'intesa (per i quali si rinvia *supra* alle relative schede) disciplinano rispettivamente la **gestione delle risorse finanziarie** in materia sanitaria, l'istituzione della **Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali** e i compiti di **verifica e monitoraggio** attribuiti alla medesima Commissione.

Nell'ambito dei compiti di verifica e monitoraggio, si rammenta che l'articolo 8, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86 dispone che la Commissione paritetica provveda annualmente alla **valutazione degli oneri finanziari** derivanti dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il comma 2 del predetto articolo 8 stabilisce altresì che la Commissione provvede annualmente alla **ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi** compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni.

Si ricorda, altresì, che l'articolo 9, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, stabilisce che dall'applicazione di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Riguardo all'invarianza finanziaria delle disposizioni recate dalle intese in esame, si fa presente che una specifica ulteriore norma di salvaguardia finanziaria è espressa con riferimento alla **istituzione della Commissione paritetica** Stato-Regione-Autonomie locali (articolo 5, comma 3), per il cui funzionamento è previsto che si provveda **nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente**.

Allegato 2, articolo 7
(Durata e condizioni di efficacia)

L'**articolo 7** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, disciplina la **durata** dell'intesa e le condizioni sostanziali da cui dipende la permanenza della sua **efficacia**, incentrate sulla **corretta erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)** e sull'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario regionale.

L'**articolo 7**, al **comma 1**, fissa in **dieci anni la durata dell'intesa** condizionando, altresì, l'efficacia dell'accordo alla permanenza di un duplice presupposto sostanziale cioè l'**equilibrio economico-finanziario** del sistema sanitario regionale e la **corretta erogazione dei livelli essenziali di assistenza** (LEA).

Si ricorda, che i livelli essenziali di assistenza (LEA) sono l'insieme delle prestazioni e dei servizi sanitari che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a garantire uniformemente a tutti i cittadini sul territorio nazionale, gratuitamente o dietro pagamento di un *ticket*, in condizioni di efficacia e appropriatezza. Per approfondimenti si rinvia al *box* presente nella scheda di lettura dell'articolo 2.

A questi si aggiungono, come specificato dalla relazione illustrativa, le medesime condizioni sostanziali poste, rispettivamente come finalità dell'intesa e come presupposto operativo per l'esercizio delle singole funzioni trasferite, dall'articolo 2, comma 2, che esclude qualunque effetto sulla neutralità finanziaria verso lo Stato e le altre regioni, compresi quelli relativi alla mobilità sanitaria, e dall'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, che subordina invece l'esercizio dell'autonomia finanziaria in campo sanitario alla verifica del rispetto dei LEA, all'assenza di effetti negativi sul Fondo sanitario nazionale e al rispetto dei criteri di riparto delle risorse.

Quanto alle conseguenze del venir meno delle condizioni di efficacia, la disposizione rinvia espressamente all'articolo 7, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che fissa a dieci anni la durata massima dell'intesa e stabilisce che la **modifica**, la **revisione** e la **cessazione dell'efficacia** avvengono con le medesime modalità procedurali previste dall'articolo 2 per la stipula cioè con **legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti**, su iniziativa dello Stato o della regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo parlamentari.

La relazione illustrativa precisa al riguardo che tale richiamo implica che la cessazione dell'efficacia non è automatica, ma che il deterioramento dei presupposti sostanziali attiva il sistema informativo verso la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Commissione paritetica, mentre la cessazione formale richiede comunque il predetto atto legislativo qualificato. La relazione illustrativa segnala, altresì, che resta ferma, in via straordinaria, la facoltà del Governo di esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, che consente l'intervento governativo quando lo richiedano, tra l'altro, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali degli enti locali.

La verifica delle condizioni di efficacia è rimessa a due organismi tecnici operanti nell'ambito del raccordo istituzionale Stato-regioni in materia sanitaria quali il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza ed efficienza (cd. Comitato LEA), e il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti.

Il primo, istituito ai sensi dell'articolo 9 dell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni il 23 marzo 2005 (c.d. Patto per la salute) disciplinato dal decreto del Ministro della salute 21 novembre 2005, monitora il rispetto dei LEA attraverso la c.d. Griglia LEA, cioè il sistema di indicatori che valuta il rendimento regionale su scala da 0 a 225. Il Tavolo tecnico è invece istituito ai sensi dell'articolo 12 della medesima intesa del 2005, controlla il rispetto degli impegni finanziari e di rendimento assunti nell'ambito del finanziamento sanitario nazionale (per ulteriori dettagli si rinvia alla scheda di lettura relativa all'articolo 2).

Entrambi gli organismi sono tenuti a trasmettere tempestivamente gli esiti dei monitoraggi, anche con riguardo agli andamenti trimestrali, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali istituita dall'articolo 4 dell'intesa.

Il **comma 2**, invece, ribadisce il **rinnovo tacito dell'intesa alla scadenza del decennio**, precisando che le condizioni sostanziali permangono quale presupposto anche per il periodo rinnovato e salvo diversa volontà dello Stato o della regione da manifestarsi con un anticipo di dodici mesi dalla scadenza.

- ***Giurisprudenza costituzionale in materia di LEA***

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 282 del 2002, ha riconosciuto la **competenza legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute**, precisando che i LEA fissati dallo Stato costituiscono il parametro-limite entro cui il legislatore regionale può organizzare il proprio servizio sanitario. Le sentenze

nn. 134 e 328 del 2006 hanno qualificato i meccanismi di verifica degli adempimenti LEA come strumenti di leale collaborazione tra Stato e Regioni, ritenendo legittimi i sistemi premiali e sanzionatori connessi al riparto del finanziamento sanitario. Con la sentenza n. 52 del 2010 la Corte ha chiarito che la condizionalità finanziaria nell'erogazione dei LEA non può tradursi nella loro sostanziale soppressione, configurando un limite invalicabile anche per il legislatore regionale.

Con specifico riguardo al procedimento di autonomia differenziata, viene in rilievo la sentenza n. 192 del 2024, pronunciata sui ricorsi proposti in via principale dalle Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania avverso la legge n. 86 del 2024. La Corte ha confermato la legittimità costituzionale della distinzione tra materie-LEP e non-LEP e ha statuito, al punto 9.2 del Considerato in diritto, che nella materia della tutela della salute i LEP devono intendersi già determinati attraverso i LEA definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, con la conseguenza che il trasferimento di funzioni sanitarie può procedere senza una nuova determinazione ad opera della Cabina di regia di cui all'articolo 5 della stessa legge. La Corte ha inoltre precisato che il trasferimento ex articolo 116, terzo comma, della Costituzione deve riguardare specifiche funzioni legislative o amministrative, che si collocano all'interno delle materie individuate dalla norma costituzionale, nonché basarsi su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà.

Allegato 2, articolo 8
(Disposizioni di legge statali che cessano di avere efficacia nel territorio regionale)

L'**articolo 8** dell'allegato 2, con formulazione identica nelle varie intese, individua le disposizioni di legge statali nella materia "**tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica**" che **cessano di avere efficacia** nelle quattro regioni, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative delle intese.

L'**articolo 8** dell'allegato 2 prescrive che alle intese è allegato l'elenco di cui all'articolo 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024, ai sensi del quale ciascuna intesa individua, in apposito allegato, le **disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia**, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

L'articolo in esame non era presente negli schemi di intese preliminari esaminate dalle Camere. Le relazioni illustrative degli schemi preliminari chiarivano che l'elenco delle disposizioni che avrebbero cessato di avere efficacia sarebbe stato compiutamente definito soltanto a seguito dell'espressione del parere da parte della Conferenza unificata e dell'adozione degli atti di indirizzo delle Camere, nonché nel corso del successivo passaggio di esame parlamentare del disegno di legge cui sarebbe stato allegato lo schema di intesa definitivo.

In effetti, le Camere, negli **atti di indirizzo** parlamentari, hanno impegnato il Governo a procedere all'individuazione, ove esistenti, delle disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia nel territorio regionale, ai fini dell'inserimento in apposito allegato allo schema di intesa definitiva, come previsto dall'articolo 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024.

Come precisato nella relazione illustrativa dei disegni di legge, la cessazione di efficacia di tali disposizioni è limitata al periodo di vigenza dell'intesa; al venir meno di questa, le disposizioni riprendono vigore.

Si rammenta, peraltro, che la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 192 del 2024, ha evidenziato che la legge n. 86 del 2024 sul punto disciplina una "cessazione di efficacia parziale (nel territorio di una regione) di una legge statale per effetto dell'entrata in vigore di una legge regionale successiva", prevedendo, dunque, una abrogazione espressa mediante la legge di differenziazione - attuativa dell'intesa -, volta a favorire la certezza del diritto (Considerato in diritto 12).

Le disposizioni che cessano di avere efficacia nelle quattro regioni indicate nell'elenco allegato all'articolo 8 dell'allegato 2 sono le seguenti.

Decreto legislativo n. 502 del 1992, articolo 8-*sexies*, a esclusione delle norme che individuano i principi di definizione del sistema tariffario, della coerenza con i dati di costo dei fattori produttivi e delle caratteristiche della remunerazione a funzione e del vincolo al valore complessivo delle stesse.

La disposizione in esame costituisce il complemento dell'articolo 3, comma 1, lettera *a)*, delle intese in esame, secondo cui le regioni potranno individuare **tariffe di rimborso e di remunerazione differenti rispetto a quelle definite a livello nazionale**, da porre a carico del proprio bilancio e nel rispetto dei principi relativi alla definizione del sistema tariffario.

Si ricorda che l'articolo 8-*sexies*, comma 1, del citato decreto legislativo n. 502 del 1992 fissa i **principi di definizione del sistema tariffario**, stabilendo che le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale ricevono un finanziamento complessivo fissato in anticipo negli accordi contrattuali previsti dall'articolo 8-*quinquies* del medesimo decreto. L'importo dipende dalle funzioni assistenziali e dalle attività che la struttura svolge all'interno e per conto della rete dei servizi di riferimento. Per calcolare il finanziamento di ciascuna struttura si sommano due componenti: **le funzioni assistenziali** (previste dal comma 2) **sono pagate in base al costo *standard* di produzione del relativo programma di assistenza**; **le altre attività assistenziali** (previste dal comma 4) **sono pagate con tariffe predefinite per singola prestazione**.

Il comma 1-*bis* stabilisce il **vincolo al valore complessivo** delle remunerazioni, specificando che la quota pagata per le funzioni non può **mai superare**, nel complesso, **il 30 per cento del limite di remunerazione assegnato**.

Il comma 2 elenca le caratteristiche generali delle attività nell'ambito delle quali le regioni individuano le funzioni assistenziali.

Il comma 3 stabilisce che i **criteri generali per definire le funzioni assistenziali e per fissarne la remunerazione massima** sono stabiliti con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) e d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sulla base di ***standard* organizzativi** e dei **costi unitari predefiniti dei fattori produttivi** e, quando opportuno, del **volume di attività svolta**.

Il comma 4 prevede che le **attività diverse dalle funzioni assistenziali sono pagate a tariffa predefinita** solo in due casi: il primo sono i **ricoveri ospedalieri per acuti**, **in degenza ordinaria o in *day hospital***.; il secondo sono le **prestazioni di specialistica ambulatoriale**. Restano escluse le attività che rientrano nelle funzioni previste dal comma 3.

Il comma 5 dispone l'adozione di un decreto, da parte del Ministro della salute, sentita l'Agenas, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, con cui si stabiliscono

i **sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da pagare** e le **tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate**. Nel fissare le tariffe, il Ministro rispetta i principi di efficienza ed economicità. Può tener conto, anche in alternativa tra loro, di:

- **costi *standard* calcolati su strutture selezionate** per efficienza, appropriatezza e qualità, in base ai dati del Sistema informativo sanitario (lett. a);
- **costi *standard* già disponibili presso regioni e province autonome** (lett. b);
- **tariffari regionali e diverse modalità di remunerazione delle funzioni già applicate sul territorio** (lett. c).

Lo stesso decreto fissa i criteri generali con cui le regioni adottano il proprio sistema tariffario. Questi criteri devono rispettare l'obiettivo dell'efficienza e i vincoli di bilancio legati alle risorse programmate a livello nazionale e regionale. Le regioni differenziano le tariffe per classi di strutture, secondo le caratteristiche organizzative e di attività verificate in sede di accreditamento. Le tariffe massime servono da riferimento per valutare se le risorse a carico del SSN sono congrue. **Se una regione fissa importi più alti, la differenza resta a carico del bilancio regionale**.

Il comma 6 stabilisce che con la stessa procedura del comma 5 si **rivedono periodicamente il sistema di classificazione delle prestazioni e le relative tariffe**. La revisione tiene conto dei livelli essenziali e uniformi di assistenza e delle relative previsioni di spesa, dell'innovazione tecnologica e organizzativa e dell'andamento del costo dei principali fattori produttivi.

Il comma 7 dispone che con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono disciplinate le **modalità di erogazione e di pagamento dell'assistenza protesica compresa nei livelli essenziali di assistenza** di cui all'articolo 1. Il decreto può prevedere anche il ricorso all'assistenza in forma indiretta.

Il comma 8, infine, prevede che con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sentita l'Agenas, sono definiti i criteri generali per la **compensazione tra regioni dell'assistenza prestata a cittadini residenti altrove**. Entro questi criteri, le regioni possono stipulare intese specifiche e concordare politiche tariffarie. Gli scopi possono essere favorire il pieno utilizzo delle strutture, l'autosufficienza di ciascuna regione e l'impiego efficiente delle strutture con funzioni di rilievo interregionale e nazionale.

Si ricorda, inoltre, che il decreto previsto dal comma 3 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992 non risulta adottato[47] e le regioni provvedono a quantificare, entro il tetto del 30 per cento, il finanziamento delle funzioni assistenziali, anche sulla base di quanto previsto dall'articolo 8-*quinquies*, comma 2-*quater*, del medesimo decreto, che prevede che l'attività assistenziale sia remunerata, oltre che a prestazione entro tetti e volumi, anche sulla base delle funzioni riconosciute dalle regioni.

[47] L'unico decreto che fissa criteri relativi alla remunerazione di funzioni assistenziali è il decreto 12 agosto 2021 che, però, riguarda esclusivamente la funzione assistenziale relativa al COVID 19.

Si ricorda, altresì, che l'articolo 15, comma 15, del decreto-legge n. 95 del 2012[48] stabilisce che, **in deroga a quanto previsto dal comma 5 del citato articolo 8-*sexies* del decreto legislativo n. 502 del 1992**, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-regioni, sono individuate le tariffe massime che le regioni e le province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate, in base ai dati di costo disponibili e ai tariffari regionali considerati congrui ed adeguati[49].

Per ulteriori dettagli in riferimento ai decreti relativi alla definizione e all'aggiornamento dei LEA e alla definizione delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di riabilitazione e lungodegenza e di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica si consultino le schede relative agli articoli 2 e 3 dell'Allegato 2 del presente *dossier*.

Legge n. 67 del 1988, articolo 20 e decreto legislativo n. 502 del 1992, articolo 5-*bis*, e correlati accordi di programma, nelle parti in cui non consentono alla regione di gestire in autonomia le risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologica delle aziende del servizio sanitario regionale, fatta salva in ogni caso la relativa compatibilità con le funzioni centrali di monitoraggio, rendicontazione e controllo dei flussi finanziari, da esercitarsi nell'ambito degli Accordi di Programma.

La disposizione in esame costituisce il complemento dell'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, delle intese in esame, secondo cui le regioni potranno **gestire autonomamente le risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico** delle aziende del servizio sanitario regionale

Si ricorda che l'articolo 20 della citata legge n. 67 del 1988 autorizza un programma pluriennale di investimenti in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti. Il programma pluriennale,

[48] Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135 del 2012).

[49] Sulla base di tale deroga, con il decreto del Ministro della salute 18 ottobre 2012 sono state fissate le tariffe per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti (allegato 1) e per riabilitazione e lungodegenza (allegato 2) (v. scheda su articolo 3 dell'Allegato 2 del presente *dossier*).

articolato in più fasi, ha stanziato complessivamente risorse pari a circa 35 miliardi di euro[50].

In particolare, in riferimento alle **parti suscettibili di limitare l'autonomia delle regioni**, si segnala il comma 5-*bis*, che disciplina l'approvazione tecnica dei progetti esecutivi: tali progetti, seppur approvati dai competenti organi regionali, devono essere conformi agli studi di fattibilità approvati dal Ministero della salute; inoltre, le regioni e le province autonome presentano l'istanza di finanziamento dei progetti, con la relativa documentazione, al Ministero della salute, al quale spetta la decisione relativa all'ammissione al finanziamento[51].

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 5-*bis* del citato d.lgs. n. 502 del 1992 disciplina gli accordi di programma per la gestione delle risorse per gli investimenti di edilizia sanitaria.

In particolare, in riferimento alle **parti suscettibili di limitare l'autonomia delle regioni**, si segnala il comma 1 che stabilisce che il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito dei programmi regionali per gli interventi previsti dall'articolo 20 della L. n. 67 del 1988 (v. *supra*), può **stipulare accordi di programma con le regioni e con altri soggetti pubblici**, nei limiti delle disponibilità iscritte nei bilanci statale e regionali. Gli accordi hanno per oggetto la **copertura finanziaria pluriennale degli interventi**, l'**accelerazione delle procedure** e la **realizzazione delle opere**.

Inoltre, si segnala il comma 3 che dispone che, se il programma oggetto dell'accordo non viene attivato nei termini, la copertura statale è riprogrammata e riassegnata ad altre regioni o enti, sentita la Conferenza Stato-Regioni, tenendo conto della loro capacità di spesa.

Si ricorda, altresì, che attualmente la **procedura** relativa ai suddetti **accordi di programma** ai fini dell'attivazione degli investimenti in sanità è disciplinata dall'Accordo sancito il 19 dicembre 2002 in sede di Conferenza Stato-Regioni, successivamente integrato con l'Accordo sancito il 28 febbraio 2008 dalla Conferenza Stato-Regioni. In base a tale disciplina, gli accordi di programma prevedono un protocollo d'intesa, un documento programmatico, un articolato contrattuale e schede tecniche relative ai singoli interventi, documenti elaborati concordemente tra dal Ministero della salute e dalla Regione, Provincia autonoma o Ente interessato. Documento programmatico e schede tecniche vengono trasmesse dal soggetto interessato al Ministero della salute e il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici in sanità del Ministero provvede a valutarle. Acquisito tale parere, l'articolato contrattuale, il documento programmatico e le schede sui singoli interventi vengono trasmesse dal Ministero della salute al Ministero dell'economia e delle finanze per l'acquisizione del concerto e, in seguito, alla Conferenza Stato-Regioni ai fini della prevista intesa.

[50] Sul programma degli interventi per l'edilizia sanitaria si consulti la scheda relativa all'articolo 3 dell'Allegato 2 del presente *dossier*.

[51] Tale funzione non spetta più al CIPESS, in base all'articolo 4 della Delibera CIPESS n. 141 del 6 agosto 1999.

Raggiunta tale intesa, il Ministero della salute e il soggetto interessato sottoscrivono il protocollo d'intesa. L'attivazione dell'accordo avviene con la sottoscrizione dell'articolato. Successivamente, il soggetto interessato deve richiedere al Ministero della salute l'ammissione al finanziamento per ogni intervento previsto; l'erogazione delle risorse ammesse al finanziamento è attuata per stati di avanzamento, mediante richieste formali inviate al Ministero dell'economia e delle finanze.

Si ricorda, infine, che il Governo, nel corso dell'esame parlamentare[52], ha specificato che la possibilità di gestione autonoma delle risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti di edilizia sanitaria **non determina una modifica delle dinamiche di spesa**, considerato che l'erogazione delle risorse avrà comunque luogo sulla base dello **stato di avanzamento dei lavori**, nel quadro della **programmazione regionale e nazionale a garanzia degli *standard* assistenziali e dei livelli essenziali di assistenza**.

*A tal proposito, si valuti l'opportunità di individuare più specificatamente le disposizioni del citato articolo 20 della legge n. 67 del 1988, le disposizioni del citato articolo 5-*bis *del decreto legislativo n. 502 del 1992 e le disposizioni relative alla disciplina sugli accordi di programma attualmente vigente che cessano di avere efficacia in quanto non consentono l'autonoma gestione delle risorse per edilizia sanitaria da parte delle regioni interessate dalle intese.*

Legge n. 662 del 1996, articolo 1, commi 34 e 34-*bis*, nella parte in cui non consentono di allocare in altri ambiti di spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate rispetto alle quali risultassero dal monitoraggio di livello nazionale eventuali economie da efficientamento.

La disposizione in esame costituisce il complemento dell'articolo 3, comma 1, lettera *e)*, delle intese in esame, secondo cui le regioni potranno riallocare solo economie «da efficientamento» delle risorse nazionali vincolate, cioè risorse risparmiate dopo aver raggiunto l'obiettivo, e non risorse inutilizzate per inerzia. La riallocazione, inoltre, resta subordinata all'attestazione del conseguimento dell'obiettivo originario e alla verifica del Comitato permanente per l'erogazione dei LEA e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti.

L'esercizio della maggior autonomia da parte delle regioni interessate dalle intese, inoltre, è subordinato al rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario e alla corretta erogazione dei LEA, verificati anche sulla base di monitoraggi trimestrali.

[52] Si veda, per esempio, la relazione della I Commissione della Camera dei deputati sugli schemi di intesa relativi alla regione Veneto.

Nel dettaglio, si ricorda che l'articolo 1, **comma 34**, della legge n. 662 del 1996[53], disciplina le **quote vincolate** del **Fondo sanitario nazionale** destinate a determinati obiettivi e collegate alla predisposizione e realizzazione di specifici **progetti regionali**.

Si prevede che il CIPESS, su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, può **vincolare quote del Fondo sanitario nazionale a obiettivi specifici** del Piano sanitario nazionale. Le priorità sono rappresentate dalla salute materno-infantile, salute mentale, salute degli anziani e prevenzione, in particolare delle malattie ereditarie. Le quote vincolate possono essere destinate anche agli obiettivi del Patto per la salute, purché migliorino l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996, prevede che, ai fini della determinazione della quota capitaria in sede di riparto del Fondo sanitario nazionale, siano stabiliti i pesi da attribuire alla popolazione residente, alla frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, ai tassi di mortalità, a indicatori relativi a particolari situazioni territoriali e a indicatori epidemiologici territoriali [54].

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (oggi Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile – CIPESS), su proposta del Ministro della salute e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisca i pesi da attribuire alla popolazione residente, alla frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, ai tassi di mortalità, a indicatori relativi a particolari situazioni territoriali e a indicatori epidemiologici territoriali. Tali criteri costituiscono tuttora il riferimento per la ponderazione della quota capitaria nell'ambito della disciplina dei costi e dei fabbisogni *standard* di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n. 68 del 2011[55]. In attuazione di tale disciplina, dal 2023 il riparto tiene conto, oltre che della popolazione pesata per i consumi sanitari per fascia di età, della mortalità della popolazione di età inferiore a 75 anni e di indicatori di deprivazione socio-economica.

L'art. 34, infine, in materia di vaccinazioni obbligatorie nell'infanzia, prevede che, nei limiti delle loro disponibilità finanziarie, le regioni devono fornire gratuitamente, su richiesta dei genitori e con prescrizione medica, i vaccini contro morbillo, rosolia, parotite, pertosse e *Haemophilus influenzae* tipo b. Il beneficio spetta anche ai bambini extracomunitari non residenti. Le cinque vaccinazioni elencate sono diventate obbligatorie per i minori con l'introduzione dell'articolo 1 del decreto-legge n. 73 del 2017[56].

---

53 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

54 Per un approfondimento sul meccanismo di riparto dei finanziamenti per la sanità tra le regioni si rimanda alla scheda relativa all'art. 2 del presente *dossier*.

55 Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario.

56 Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale (con., mod., L. n. 119/2017)

Si ricorda, altresì, che l'art. 1, **comma 34-*bis***, della legge n. 662 del 1996 disciplina le modalità di accesso, ripartizione ed erogazione alle regioni delle **quote** del **Fondo sanitario nazionale vincolate**, ai sensi dell'articolo 1, comma 34. Tali quote sono destinate alla realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale del Piano sanitario nazionale e sono subordinate alla presentazione e all'approvazione di specifici progetti regionali.

Nel dettaglio, per il perseguimento degli obiettivi prioritari e di rilievo nazionale indicati dal comma 34, si prevede che le Regioni elaborino progetti sulla base di linee guida proposte dal Ministro della salute e approvate con accordo in Conferenza Stato-regioni. Le Regioni impegnate nei piani di rientro individuano i progetti da realizzare in coerenza con gli obiettivi dei programmi operativi.

Il CIPESS, su proposta del Ministro della salute e d'intesa con la Conferenza, ripartisce le quote vincolate del Fondo sanitario nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 34, contestualmente all'adozione della delibera di ripartizione della quota indistinta del Fondo sanitario nazionale di parte corrente.

Al fine di agevolare le Regioni nell'attuazione dei progetti di cui al predetto comma 34, il Ministero dell'economia e delle finanze eroga, a titolo di acconto, il 70 per cento dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna regione. A decorrere dal 2013, l'acconto è erogato a seguito dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni sulla ripartizione delle quote vincolate.

L'erogazione del restante 30 per cento è subordinata all'approvazione, da parte della Conferenza Stato-regioni, su proposta del Ministro della salute, dei progetti presentati dalle regioni, comprensivi di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti nell'anno precedente. La mancata presentazione o approvazione dei progetti comporta, nell'anno di riferimento, la mancata erogazione del 30 per cento e il recupero dell'acconto già erogato, anche a valere sulle somme spettanti alla regione nell'anno successivo.

L'acconto del 70 per cento è erogato solo dopo l'intesa in Conferenza sulla ripartizione delle quote vincolate.

Si ricorda, infine, che in data 29 gennaio 2026 il CIPEES, con delibera n. 4/2026, il CIPESS ha provveduto al riparto fra le regioni e le province autonome delle risorse per il Servizio sanitario nazionale nell'anno 2025, ammontanti a circa 135,5 miliardi di euro. La lettera *b)* della delibera vincola circa 2,4 miliardi di euro a favore delle regioni. Di questi, 1,5 miliardi di euro sono destinati agli obiettivi del Piano sanitario nazionale. Nella stessa data, con delibera n. 5/2026 si è proceduto all'assegnazione alle regioni delle risorse vincolate alla realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale.

Decreto legislativo n. 118 del 2011, Titolo II nella parte in cui non consente alla regione di allocare su altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate rispetto alle quali eventualmente risultassero dal

monitoraggio di livello nazionale economie di efficientamento in relazione alla singola finalità.

Anche la disposizione in esame costituisce il complemento dell'articolo 3, comma 1, lettera *e)*, delle intese in esame ed è collegata all'articolo 1, commi 34 e 34-*bis*, della legge n. 662 del 1996 precedentemente illustrato.

Infatti, i commi 34 e 34-*bis* pongono un **vincolo di destinazione** nella fase di assegnazione delle risorse, in quanto lo Stato destina quote del Fondo sanitario nazionale a obiettivi specifici e ne subordina l'erogazione ai progetti.

Il **Titolo II** del decreto legislativo n. 118 del 2011[57], invece, pone un **vincolo contabile**. Conseguentemente è prevista la cessazione dell'efficacia delle due disposizioni normative con la stessa formula.

Nel dettaglio, si ricorda che il titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011 (articoli 19-35) reca la disciplina sui principi contabili per il settore sanitario.

In particolare, ai sensi dell'articolo 19 del citato decreto, le disposizioni del Titolo II disciplinano le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale e dettano i principi contabili cui tali enti devono attenersi. Le medesime disposizioni costituiscono **principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica**, materia di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 20 del medesimo decreto prevede che le regioni separino nel bilancio, con capitoli distinti, entrate e spese del Servizio sanitario regionale. Le entrate si distinguono in finanziamento ordinario, finanziamento aggiuntivo, ripiano dei disavanzi pregressi e investimenti. Le spese si distinguono in spesa per i livelli essenziali di assistenza (LEA), spesa per livelli superiori ai LEA, disavanzi e investimenti.

Il comma 2, lettera *a)*, impone di **accertare** e **impegnare** nell'esercizio l'**intero finanziamento** corrente, comprese le **quote vincolate** o finalizzate.

Si ricorda, infine, che l'articolo 29 del già richiamato decreto detta regole specifiche su rimanenze, ammortamenti, contributi in conto capitale, ripiano delle perdite, fondi rischi e registrazione del finanziamento ordinario. In particolare, la lettera *e)* stabilisce che le **quote correnti vincolate** dalla normativa nazionale e **non utilizzate** nell'esercizio vadano accantonate in un fondo spese, per essere impiegate negli esercizi successivi.

[57] Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Dunque, le **quote vincolate si impegnano per intero e, se non spese, si accantonano per la stessa finalità**.

Si valuti l'opportunità di specificare quali disposizioni del Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011 cessano di avere efficacia con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa, nella parte in cui non consentono alla regione di allocare su altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate rispetto alle quali eventualmente risultassero dal monitoraggio di livello nazionale economie di efficientamento in relazione alla singola finalità.

Appendice

LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Con la **sentenza n. 192 del 2024** la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge n. 86 del 2024, offrendo, peraltro, una interpretazione costituzionalmente orientata di altre disposizioni della medesima legge e rivolgendo un monito al legislatore.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Risultano, nello specifico, oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale le seguenti disposizioni della legge impugnata: articolo 1, comma 2; articolo 2, comma 1, primo e terzo periodo, e comma 2; articolo 3, commi da 1 a 10; articolo 4, comma 1, primo periodo; articolo 8, comma 2; articolo 9, comma 4; articolo 11, comma 2.

La Corte ha, altresì, dichiarato, in via consequenziale, l'illegittimità sopravvenuta, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022.

I motivi del ricorso

Le regioni Puglia, Toscana, Campania e la regione autonoma della Sardegna hanno impugnato – con distinti ricorsi aventi in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati, e per tale ragione riuniti e definiti con un'unica pronuncia – la legge n. 86 del 2024, anzitutto nella sua totalità, nonché con riferimento a specifiche disposizioni.

Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sua pronuncia, i ricorsi hanno sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale che in parte si sovrappongono e che possono essere raggruppate nelle seguenti aree tematiche:

a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del Considerato in diritto);
b) questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del Considerato in diritto);
c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del Considerato in diritto);
d) questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del Considerato in diritto);
e) questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del Considerato in diritto);
f) altre questioni (punti 30 e 31 del Considerato in diritto).

Più nel dettaglio, con riferimento al primo gruppo di questioni, tutte le ricorrenti hanno contestato il fatto che gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge impugnata, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», contemplano una devoluzione sine limite, suscettibile di ricomprendere tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia. In questo modo – hanno osservato le ricorrenti – è stato violato l'art. 116, terzo comma, Cost., che consente "forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie", corrispondenti dunque solo a una frazione delle competenze individuate dall'art. 116, terzo comma, Cost., da individuare con esercizio ragionevole delle prerogative costituzionali.

Le regioni ricorrenti hanno contestato, altresì, l'assenza, nell'ambito della legge sindacata, di una previsione che richiedesse che l'istanza di maggiore autonomia della singola Regione fosse giustificata da peculiari specificità territoriali della Regione stessa, e che facesse riferimento a parametri oggettivi e valutabili per la relativa individuazione.

Con riguardo al secondo gruppo di questioni, tutte le Regioni hanno impugnato l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che reca una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai "princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197", i quali dunque vengono qualificati ex post, da una norma di pari grado, come disposizioni recanti principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa, cui il Governo dovrà conformarsi in sede di adozione dei predetti decreti legislativi.

Tutte le regioni hanno, poi, impugnato l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, in base al quale, «[c]on lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata», denunciandone l'intenzione di riservare l'iniziativa legislativa (relativa alla legge "di differenziazione") al Governo, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l'iniziativa regionale, farebbe riferimento ad un'iniziativa legislativa in senso proprio. Le ricorrenti evocano, come parametri, anche l'art. 71, primo comma, Cost., secondo cui «[l]'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale», nonché l'art. 121, secondo comma, Cost., che fra questi organi fa rientrare anche i consigli regionali.

Sempre con riferimento al secondo gruppo di questioni, le regioni Toscana e Campania hanno impugnato anche l'art. 2, comma 8, in base al quale «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Secondo le ricorrenti, tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché fa riferimento a

una «deliberazione» delle Camere, che corrisponderebbe alla semplice approvazione finale dell'intesa ("prendere o lasciare"), mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario iter legislativo, comprendente il potere di emendamento.

Tutte e quattro le ricorrenti hanno impugnato, poi, l'art. 3, comma 7, che affida l'aggiornamento dei LEP ad un D.P.C.M., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze, rilevando, tra l'altro, la violazione del principio di legalità.

La Regione Campania ha impugnato anche l'art. 3, comma 9, in base al quale, «[n]elle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197», per violazione dell'art. 3 Cost.

Rispetto al terzo gruppo di questioni, le Regioni Puglia, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato le norme che impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, cioè che introducono la distinzione fra "materie-LEP" e materie "no-LEP", invocando quali parametri di giudizio 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.

Con riferimento al quarto gruppo di questioni, le ricorrenti hanno sollevato una serie di censure che contestano il rispetto del principio di leale collaborazione, le quali, tuttavia, non hanno trovato accoglimento da parte della Corte.

Quanto al quinto gruppo di questioni, le Regioni Puglia, Toscana e Campania hanno anzitutto impugnato l'art. 8, comma 2, che, consentendo alla regione di «spendere a piacimento […] sicura della successiva copertura», violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt. 1 e 28 Cost.) secondo cui il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte.

La Regione Puglia e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato, poi, l'art. 9, comma 4, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica […]», nella misura in cui, per l'appunto, rende meramente facoltativa, per lo Stato,

l'imposizione di oneri di finanza pubblica alle Regioni ad autonomia particolare.

La decisione della Corte costituzionale

Prima di esaminare i diversi gruppi di questioni – e solo dopo aver ricostruito, attraverso la propria interpretazione, il significato assunto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito del più ampio contesto del Titolo V, così come risultante dalla riforma costituzionale del 2001 –, la Corte ha ritenuto di dover anzitutto risolvere quella relativa all'applicabilità dello stesso articolo 116, terzo comma, alle regioni ad autonomia speciale, da ciò dipendendo la fondatezza delle censure avanzate dalla Regione autonoma della Sardegna come potenziale richiedente l'autonomia differenziata.

La Consulta ha, dunque, affermato che l'articolo 116, terzo comma, nel momento in cui consente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «ad altre Regioni», vale a dire alle regioni diverse da quelle (speciali) indicate nei commi precedenti dello stesso articolo 116, è chiaro nel riferirsi alle sole regioni ordinarie.

Essa ha poi chiarito, però, la non decisività di questo dato per la soluzione della questione, giacché l'eventuale estensione alle regioni speciali dell'articolo 116, terzo comma, dipende non solo da una interpretazione della medesima disposizione costituzionale, bensì anche da quella dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, cioè dalla possibilità di considerare la norma costituzionale sulla differenziazione una delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» dagli statuti speciali, estendibili alle medesime in virtù della c.d. clausola di maggior favore ivi prevista.

A tale riguardo, la Corte ha osservato che le «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» previste dal citato articolo 10 sono solo quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie, che per l'appunto vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti speciali. Esse non possono, dunque, essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione.

D'altra parte – ha aggiunto la Corte – è la *ratio* stessa dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione a escludere che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore, giacché tale disposizione consente proprio di "rompere" l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici.

Nel contesto delle regioni speciali, dunque, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali,

non essendo concepibile che in tali statuti sia inserita una norma come l'articolo 116, terzo comma, sia perché la procedura da esso prevista si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali, sia perché una procedura volta a "specializzare" sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale a una singola regione.

Per queste ragioni, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024 – il quale stabiliva che le disposizioni della medesima legge si applicassero anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 –, per violazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La Consulta ha, poi, proceduto ad esaminare il primo gruppo di questioni, anch'esse inerenti all'interpretazione dell'articolo 116, terzo comma, e, in particolare, quelle con cui le ricorrenti hanno censurato diverse disposizioni della legge impugnata in quanto idonee a consentire trasferimenti "indiscriminati", potenzialmente riguardanti «tutte le funzioni di tutte le materie» menzionate dall'articolo 116, terzo comma, senza prescrivere alcun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e, dunque, senza richiedere alcuna motivazione in merito.

Nel ritenere tali questioni fondate, la Corte ha chiarito che l'articolo 116, terzo comma, richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali, e l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione a un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica.

Per tali ragioni essa ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'articolo 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l'] attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]» anziché «[l'] attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]»;
- dell'articolo 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle

prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»;

- dell'articolo 2, comma 2, il quale stabiliva che l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione potessero concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni; tale disposizione prevedeva altresì che, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, potesse limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa;
- dell'articolo 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»;
- dell'articolo 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»;
- dell'articolo 2, comma 1, primo periodo, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

Rispetto al secondo gruppo di questioni, concernenti il tema delle fonti del diritto, e, più in particolare, con riferimento alle questioni sollevate in merito all'articolo 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, la Corte costituzionale, ritenendole infondate, ha ritenuto di potere e, dunque, di dover fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione impugnata, precisando anzitutto che essa va letta in collegamento con l'articolo 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), in base al quale «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

Alla disposizione impugnata va pertanto attribuito lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo, senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione.

La Corte ha, poi, precisato che l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione non va inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata, facendo esso riferimento ad un'iniziativa politico-amministrativa, e non all'iniziativa legislativa in

senso tecnico, allo scopo di stabilire che la procedura di conferimento delle ulteriori forme di autonomia debba essere avviata dallo stesso soggetto interessato.

Rispetto alle questioni sollevate con riferimento all'**articolo 2, comma 8**, la Consulta, dichiarandole infondate, ha chiarito che l'ultimo periodo dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – secondo cui «la legge [di differenziazione] è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata» – va inteso nel senso **di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa** da parte del Parlamento, giacché, in caso contrario, oltre a determinarsi un irrigidimento del procedimento di differenziazione (che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa), si svuoterebbe il ruolo delle Camere. Come la Corte stessa ha rilevato, la legge di differenziazione è, infatti, abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche. Per tali ragioni, seppure la lettera dell'ultimo periodo dell'articolo 116, terzo comma, non è univoca, la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad **escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa ("prendere o lasciare"), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti**.

Naturalmente – ha aggiunto la Corte –, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una **"condizionalità" derivante dall'intesa**, qualora le Camere intendessero apportare **modifiche sostanziali** all'accordo concluso, esso dovrebbe essere **rinegoziato** tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura.

La Corte, sempre con riferimento alla legge di differenziazione, ha specificato, peraltro, come la stessa sia connotata da "forza passiva peculiare, nel senso che il conferimento della maggiore autonomia non è "ritrattabile" unilateralmente dallo Stato con una successiva legge ordinaria (salva la disciplina contenuta nella stessa intesa in ordine alla sua efficacia e salva la possibilità di approvare una legge costituzionale)" (Considerato in diritto12.2).

Al riguardo, giova, peraltro, segnalare come, più in generale sul ruolo del Parlamento, la sentenza n. 192 del 2024 si soffermi anche in passaggi precedenti (Considerato in diritto 4), laddove si ricorda che "il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei "popoli regionali" che siano titolari di una porzione di sovranità

(sentenza n. 365 del 2007). L'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali (sentenza n. 106 del 2002) […] La ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in un'unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti. Perciò il regionalismo corrisponde ad un'esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione. Spetta però solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette 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".

Con riferimento quindi alla delega legislativa in materia di definizione dei LEP, conferita dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, dopo aver precisato che, in linea generale, la determinazione dei principi e criteri direttivi per l'esercizio di una delega legislativa «ben può avvenire *per relationem*, [vale a dire] con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici» (sentenza n. 156 del 1987), la Consulta ha, però, ritenuto che le norme richiamate dall'impugnato articolo 3, comma 1 (cioè i commi da 791 a 801-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022) non fossero idonee a fondare una legittima delega *per relationem*, a causa della loro «pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità».

Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 76 della Costituzione, dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, nonché, in via consequenziale (*ex* articolo 27 della legge n. 87 del 1953), dell'articolo 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti

successivi allo stesso monitoraggio), divenuti inapplicabili in quanto strettamente connessi alla disposizione caducata (sentenze n. 113 del 2023 e n. 193 del 2022).

A proposito delle questioni riferite all'articolo 3, comma 7, la Consulta le ha ritenute fondate per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, rilevando, più in particolare, l'irragionevolezza dell'articolo 3, comma 7, per contraddittorietà rispetto all'articolo 3, comma 1.

Mentre, infatti, l'articolo 3, comma 1, conferisce una delega legislativa per la determinazione dei LEP, l'articolo 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere successivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un D.P.C.M., configurando così «un meccanismo intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti».

Un meccanismo che, anzitutto, si distingue da quello della delegificazione perché, mentre l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, esso prevede invece la modifica di un atto legislativo futuro – e dunque inesistente – ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il D.P.C.M.), che viene perciò configurato come una fonte primaria. A tale proposito, la Consulta ha ricordato che il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati aveva rilevato, nel parere reso sul provvedimento, la discordanza tra il meccanismo ivi introdotto e quello della delegificazione, richiedendo alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di una riformulazione della disposizione.

Ad abundantiam, la Corte ha altresì rilevato che la norma impugnata finisse anche per porsi in contrasto, da un lato, con il principio secondo il quale una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale (sentenze n. 198 del 2021 e n. 361 del 2010), e, dall'altro, con l'articolo 76 della Costituzione, perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza conferiva un'altra delega a un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza), in base all'articolo 76 della Costituzione.

Anche la questione relativa all'articolo 3, comma 9, promossa dalla Regione Campania per violazione dell'articolo 3 della Costituzione (contraddittorietà dell'articolo 3, comma 9, rispetto all'articolo 3, comma 1), è stata ritenuta fondata.

La norma impugnata tiene, infatti, ferma la procedura di determinazione dei LEP con D.P.C.M. prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022, per l'illustrazione

del cui contenuto si veda sopra), determinando una anomala convivenza tra tale percorso e quello di cui all'articolo 3, comma 1 (che, come si è visto, prevede la determinazione dei LEP con decreto legislativo).

L'accoglimento della questione relativa all'articolo 3, comma 9, ha determinato altresì, in via consequenziale:

- l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022;
- l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 10 (strettamente connesso al comma 9), che fa «salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo»;
- l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 8, in relazione all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,». Una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022, risulta infatti incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* (istituita dall'articolo 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015) debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative.

Quanto al terzo gruppo di questioni, relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la Corte le ha ritenute non fondate, dichiarando di dover dare un'interpretazione costituzionalmente orientata all'articolo 3, comma 3, della legge impugnata, il quale stabilisce che la determinazione dei LEP non avvenga in tutte le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ma solo in quelle ivi elencate.

Secondo la Consulta, la qualificazione, ad opera del legislatore, di una materia come "no-LEP" produce quale inevitabile conseguenza quella di escludere la possibilità che i relativi trasferimenti riguardino funzioni attinenti a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Laddove, dunque, lo Stato intenda accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia "no-LEP" e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà procedere alla previa determinazione del relativo LEP (e costo *standard*).

Si segnala, inoltre, che la Corte, al Considerato in diritto 4.4 della sentenza, ha indicato le materie "**commercio con l'estero**", "**tutela dell'ambiente**", "**produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**", "**porti e aeroporti civili**", "**grandi reti di trasporto e di navigazione"** e "**professioni**" tra le materie "cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost.", ma "alle quali afferiscono funzioni il cui **trasferimento è, in linea di massima, difficilmente**

giustificabile secondo il principio di sussidiarietà"; la loro inclusione nell'articolo 116, terzo comma, infatti, per la Corte, "non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali[58] o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori rilevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche "gemelle", la digitale e l'energetica […] Quanto detto non preclude, *a priori*, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale".

In particolare, per la materia "commercio con l'estero" la sentenza ricorda che "l'art. 3, paragrafo 1, lettera *e*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riserva alla competenza esclusiva dell'Unione europea la «politica commerciale comune», che è poi regolata dall'art. 207 TFUE. In attuazione di tale politica commerciale, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali. Pertanto, con riguardo al commercio con Paesi terzi, gli spazi lasciati agli Stati membri sono residuali. Deve aggiungersi che le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di sicurezza delle catene globali del valore, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato. Per quanto riguarda, invece, il commercio con gli altri Stati membri dell'Unione, le relative regole sono quelle del mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), in cui abbonda la normativa eurounitaria, con la conseguenza di rendere esigui gli ambiti di intervento legislativo degli Stati membri e delle loro istituzioni territoriali."

Per la materia "tutela dell'ambiente" la Corte osserva che "si tratta di una materia in cui predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di *spillover* sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni".

[58] La giurisprudenza costituzionale definisce "materie trasversali" quelle materie indicate dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione come di competenza legislativa esclusiva dello Stato che fanno riferimento non ad oggetti precisi, ma a finalità che devono essere perseguite e che pertanto si intrecciano con una pluralità di altri interessi (*ex multis* sentenza n. 171 del 2012). La stessa sentenza n. 192 del 2024 indica come competenze legislative trasversali "la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP" (Considerato in diritto 4.3); la giurisprudenza della Corte ha nel tempo indicato come materie trasversali anche la tutela dell'ambiente (*ex multis* sentenza n. 262 del 2021), l'armonizzazione dei bilanci pubblici (*ex multis* sentenza n. 6 del 2017), l'ordinamento penale (sentenza n. 185 del 2004), la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato, nonché i rapporti dello Stato con l'Unione europea (sentenza n. 232 del 2017).

Per la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", prosegue la sentenza, "ancora più marcati sono gli ostacoli al trasferimento di funzioni […] Si tratta, infatti, di una materia disciplinata dal diritto eurounionale in funzione della realizzazione del mercato interno dell'energia, della tutela del consumatore e della sicurezza energetica. A tal fine la disciplina eurounitaria si occupa dettagliatamente della generazione di energia, delle reti di trasmissione, delle reti di distribuzione e della vendita al consumatore, in modo da realizzare un mercato effettivamente aperto […] Inoltre, il diritto dell'Unione ha previsto in goni Stato membro l'istituzione di un'Autorità indipendente, titolare di rilevanti competenze, tra cui quella di determinare o di approvare, secondo criteri trasparenti, le tariffe di trasmissione e di distribuzione. A tale Autorità deve essere garantita la piena indipendenza dal potere politico".

Sulle materie "porti e aeroporti civili" e "grandi reti di trasporto e di navigazione", la Corte osserva che "le reti di trasporto e le infrastrutture che ne sono i nodi fondamentali – come i porti e gli aeroporti – sono parti di un sistema euronazionale. Vi è, infatti, una disciplina eurounionale delle reti e dei trasporti, dei piani europei di sviluppo di alcuni grandi direttrici di trasporto (sia ferroviario che su strada), dei progetti di investimento cofinanziati dall'Unione, Ma anche a livello nazionale le grandi reti di trasporto e i nodi infrastrutturali sono parti di un sistema nazionale, costituente una piattaforma essenziale dell'economia e del mercato nazionale, che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale".

Per la materia "professioni" la sentenza ricorda che "sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia «professioni». Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (sentenze 18 gennaio 2024, *Lietuvos notaru rūmai* e altri, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, *Wouters* e altri, in causa C-309/99, punto 47). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (sentenze del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, in causa C-1/12, punto 38, e ancora *Lietuvos notaru rūmai* e altri, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale. Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che – quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato – cadono nella materia «tutela della concorrenza»; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale".

Sul quarto gruppo di questioni, riguardanti il tema della leale collaborazione, la Corte si è pronunciata escludendone la fondatezza, senza

peraltro rinvenire la necessità di procedere ad alcuna interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Con riferimento al quinto gruppo di questioni, concernenti i profili finanziari del regionalismo differenziato, la Corte ha anzitutto ritenuto fondate quelle prospettate in merito all'articolo 8, comma 2, che fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge impugnata.

La Consulta anzitutto ha precisato che la legge impugnata si occupa, da un lato, del finanziamento dei LEP (la cui determinazione, in relazione al diritto oggetto della funzione da trasferire, è presupposto del trasferimento), e, dall'altro, del finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione.

Per il primo, la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno *standard* omogeneo delle prestazioni in tutta Italia, mentre il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione segue una logica diversa, perché in tal caso si tratta di finanziare non uno *standard* uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione. Per tale finanziamento, la legge si muove nella prospettiva dell'invarianza finanziaria («Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», articolo 9, comma 1).

Quella del trasferimento a costo zero – ha osservato la Corte – è una prospettiva del tutto coerente con la *ratio* dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dovendo l'autonomia differenziata 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.

Dunque, poiché l'articolo 116, terzo comma, presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente. Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà.

Per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale, la Corte ha altresì affermato che le intese dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli

andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea.

La Corte costituzionale ha dichiarato la fondatezza anche delle questioni sollevate con riferimento all'articolo 9, comma 4.

Secondo la Consulta tale disposizione, comportando la facoltatività – anziché l'obbligatorietà – del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, introduce per queste regioni un regime più favorevole di quello a cui sono sottoposte le altre, andando perciò a violare l'articolo 3 della Costituzione.

La norma impugnata si pone, inoltre, in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (articolo 97, primo comma, della Costituzione), e con l'articolo 119, primo comma, della Costituzione, che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

L'articolo 9, comma 4, è stato dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni.

Nell'affrontare le questioni riguardanti i profili finanziari del regionalismo differenziato, la Corte costituzionale ha inoltre rivolto un monito al legislatore, dichiarando di non poter «esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale "cooperativo" (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione».