Camera dei deputati — I Commissione (Affari costituzionali)

Audizioni informali sui Doc. CCXLVII, n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8

Schemi di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa, tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica

28 maggio 2026

Massimo Villone

Sulle intese preliminari di autonomia (in)differenziata

Sommario. I. Il punto di partenza: la sentenza 192/2024. — II. Dalla istruttoria certificata all'autodichiarazione della Regione. — III. Autonomia differenziata o autonomia seriale? — IV. Per una diversità costituzionalmente conforme.

I. Il punto di partenza: la sentenza 192/2024

Sono all'esame delle Camere otto schemi di intesa preliminare per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto. Per ciascuna Regione uno schema riguarda protezione civile, professioni e previdenza complementare e integrativa; un altro la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica. Ogni schema è corredato da una *Relazione sulla sussidiarietà*[1].

Il punto di partenza è la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, che ha a oggetto la legge n. 86 del 2024. La Corte accoglie in parte il ricorso in via principale di alcune Regioni. Traccia altresì, pur senza giungere a formali pronunce di illegittimità che pure sarebbero state possibili, una lettura costituzionalmente conforme dell'autonomia differenziata ex art. 116.3. Quattro i profili che qui rilevano.

Primo: il trasferimento «non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie»[2]. **Secondo**: il trasferimento deve superare un giudizio di adeguatezza, che «va valutata con riguardo a tre criteri: l'efficacia e l'efficienza […], l'equità […] e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate»[3]. Il giudizio è, per definizione, comparativo: il livello regionale deve risultare *più* adeguato di quello statale. E la stessa Corte enumera casi in cui è invece il livello più alto a essere adeguato[4]. **Terzo**: la richiesta «va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle

[1] Doc. CCXLVII. La Relazione sulla sussidiarietà inizia, nella documentazione trasmessa, per la Liguria a p. 54 (n. 1) e p. 39 (n. 2); per la Lombardia a p. 55 (n. 3) e p. 36 (n. 4); per il Piemonte a p. 54 (n. 5) e p. 39 (n. 6); per il Veneto a p. 54 (n. 7) e p. 38 (n. 8). I numeri dispari indicano lo schema «protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa»; i pari lo schema «tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica».

[2] Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 4.1. Ivi anche: il principio di sussidiarietà richiede che la differenziazione «non sia considerata ex parte principis, bensì ex parte populi».

[3] Ivi, punto 4.2. Rilevano in specie i punti 4.2.1 (efficacia/efficienza e costi dei bilanci pubblici), 4.2.2 (trade-off tra autonomia ed eguaglianza; rischio di «crescita, anche accentuata, delle diseguaglianze») e 4.2.3 (rischio di «irresponsabilità finanziaria»).

[4] Ivi, punto 4.2.1. In specie: economie di scala, coordinamento di una pluralità di attori, shock (crisi economiche, ambientali, sanitarie) superabili con l'intervento solidaristico del centro, effetti di spill-over negativi su altri territori, barriere locali alla concorrenza lesive dell'unità del mercato, cura di interessi dell'intera comunità

caratteristiche della funzione e al contesto»; iniziativa e intesa «devono […] essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»[5]. **Quarto**: restano fermi i limiti dell'art. 117 — in specie le competenze trasversali dello Stato (concorrenza, ordinamento civile, LEP) — e la garanzia che la differenziazione non leda solidarietà, unità economica ed eguaglianza nei diritti.

II. Dalla istruttoria certificata all'autodichiarazione della Regione

Nel ragionamento della Corte è centrale un punto di metodo, da considerare in via pregiudiziale rispetto a ogni valutazione di merito. L'autonomia differenziata deve trovare giustificazione in una specificità del territorio e della comunità regionale che non sia soltanto affermata, ma certificata da un'istruttoria adeguata, «possibilmente» validata sul piano scientifico. Quel «possibilmente» consente anche un'istruttoria non validata, purché fondata su metodologie condivise e trasparenti. Non è invece sufficiente la mera affermazione, da parte della Regione, di un proprio interesse a una maggiore autonomia.

Il principio non è un'esortazione, o una clausola di stile. È condizione di costituzionalità dell'intesa e della legge che la approva. Una conformità su cui la Corte potrà tornare anche dopo l'approvazione, su ricorso in via principale delle Regioni terze.

Il punto non è sfuggito al Ministro per gli affari regionali che, come risulta dalla documentazione trasmessa, ha chiesto alle Regioni di evidenziare in termini di sussidiarietà gli elementi giustificativi della richiesta di maggiore autonomia. Ha anche fornito a tal fine un «modello di griglia di valutazione». Su questa base, ciascuna Regione ha prodotto due relazioni sulla sussidiarietà, una per lo schema relativo alla protezione civile, professioni, previdenza integrativa, e una per lo schema relativo alla tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica. In tutto, otto relazioni. La domanda è: l'onere istruttorio posto dalla Corte a carico delle Regioni richiedenti può ritenersi assolto dalle otto relazioni sulla sussidiarietà?

La risposta è negativa. Le ragioni emergono già dalle stesse relazioni, perché in tutte — sottolineo tutte — si legge un'identica formula, per cui «gli attuali strumenti dell'istruttoria legislativa non consentono di sviluppare adeguatamente le valutazioni relative al principio di sussidiarietà nei termini indicati dalla Corte». Si è perciò predisposta «un'apposita relazione, che contiene una valutazione comprensiva della sussidiarietà sulla base degli elementi trasmessi dalle Regioni»[6].

Due considerazioni. La prima. Se l'istruttoria adeguata non si poteva svolgere «con gli attuali strumenti», è fondato il dubbio che un'istruttoria adeguata non sia stata svolta. Certo, una Regione priva della strumentazione necessaria avrebbe potuto commissionarla a un soggetto esterno, come un dipartimento universitario o un ente di ricerca. Ma non risulta che ciò sia avvenuto. La seconda. Una adeguata istruttoria avrebbe potuto essere condotta a livello centrale. Ma le relazioni dichiarano di fondarsi sugli «elementi trasmessi dalle Regioni», cioè sull'autorappresentazione di ciascuna, non su un'analisi indipendente. Così la certificazione

nazionale.

[5] Ivi, punto 4.3. Resta riservato alla Corte il sindacato di legittimità sulle singole leggi di differenziazione, attivabile anche in via principale dalle Regioni terze.

[6] La formula, comprensiva della coda «sulla base degli elementi trasmessi dalle Regioni», compare testualmente coincidente nelle otto relazioni, sezione «Metodologia»: relazioni sulla tutela della salute — Liguria (doc. CCXLVII n. 2, p. 40), Lombardia (n. 4, p. 37), Piemonte (n. 6, p. 40), Veneto (n. 8, p. 39); relazioni sulle tre materie — Liguria (n. 1, p. 55), Lombardia (n. 3, p. 56), Piemonte (n. 5, p. 55), Veneto (n. 7, p. 55).

tecnica richiesta dalla Corte si risolve, nella documentazione, in un'autodichiarazione della Regione circa la propria specificità.

III. Autonomia differenziata o autonomia seriale?

Non stupisce, data la premessa, la sostanziale sovrapponibilità delle relazioni, che avrebbero invece dovuto attestare le diversità tra territori e comunità. La parte iniziale — «Inquadramento generale» e «Metodologia» — è testualmente coincidente nelle otto relazioni, per circa 850 parole ciascuna. Una tale sovrapposizione si potrebbe anche ritenere giustificata dalla necessità di un coordinamento volto a favorire una valutazione uniforme da parte di Parlamento e Governo. Ma non si salverebbe in tal modo il merito. Il punto 4.3 richiamato esige una motivazione resa «con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto». Un metodo, ancorché uguale e condiviso, avrebbe potuto e dovuto produrre motivazioni *diverse*, fondate sulla *diversa* fotografia di ciascun territorio. È quel che manca.

Le relazioni, infatti, non solo non evidenziano – salvo profili marginali di cui si dirà - la specificità territoriale di ciascuna regione, ma pongono motivazioni largamente sovrapponibili, in cui non emergono le valutazioni comparative che la Corte richiede. Per nessuna funzione e per nessuna Regione le relazioni dimostrano ciò che il punto 4.2 esige: che il livello regionale sia *più* adeguato di quello statale. Le ragioni addotte — maggiore efficienza ed efficacia, migliore uso delle risorse, vantaggio per i cittadini — sono affermate, non provate, e mai poste a confronto con l'alternativa statale. Ugualmente, gli effetti esterni della differenziazione — sulle altre Regioni e sulla dimensione statale — non sono analizzati, ma negati in via apodittica. Una formula ricorre in tutte le relazioni e per tutte le funzioni: la maggiore autonomia «non comporta pregiudizio ad altri territori né un problema di equa distribuzione delle risorse» (identica nelle quattro relazioni sulla salute, in variante parallela nelle quattro sulle tre materie). Si esclude così ogni ricaduta negativa sulle altre Regioni e sul riparto nazionale delle risorse. Il presupposto, anch'esso solo affermato, è che la Regione utilizzi «solamente le risorse ad essa attribuite a legislazione vigente»[7]. Ma è un argomento che da solo non basta a evitare gli *spill-over* su altre Regioni, l'incidenza sull'eguaglianza e sull'unità del mercato, la responsabilità finanziaria (punti 4.2.1 e 4.2.2).

L'identità di una formula tra quattro contesti regionali la cui diversa specificità non è verificata e documentata dimostra che quell'esclusione non è frutto di una valutazione propria di ciascuna Regione. Ne deriva il quadro riassuntivo delle motivazioni e degli effetti esterni nelle tabelle che seguono. Sotto ciascuna tabella si riportano le formule testuali corrispondenti alle indicazioni sintetiche.

Tabella 1 — Schemi «tutela della salute»: le cinque funzioni e la loro motivazione

[7] Formula ricorrente sugli effetti. Nelle quattro relazioni sulla salute è identica, con il solo cambio del nome della Regione: «[l'esercizio della funzione da parte della Regione] non comporta pregiudizio ad altri territori né un problema di equa distribuzione delle risorse» — Liguria (doc. CCXLVII n. 2, p. 42), Lombardia (n. 4, p. 39), Piemonte (n. 6, p. 42), Veneto (n. 8, p. 41; con la coda «tra territori medesimi» a p. 44). Nelle quattro relazioni sulle tre materie la stessa esclusione ricorre in variante parallela (v. nota 12). Si ripete per tutte le funzioni, spesso premessa la clausola «la Regione utilizzerà solamente le risorse ad essa attribuite a legislazione vigente»; fa eccezione la previdenza, che chiude sulle «ricadute positive sul territorio».

Funzione (lett. dello schema) — motivazione	Liguria	Lombardia	Piemonte	Veneto
A) tariffe di rimborso/remunerazione — *coincidente*	p. 42	p. 39	p. 42	p. 41
B) investimenti edilizi e tecnologici — *coincidente*	p. 43	p. 40	p. 43	p. 42
C) fondi sanitari integrativi — ***verbatim***	p. 44	p. 42	p. 44	p. 44
D) risorse per personale sanitario — *coincidente*	p. 45	p. 42	p. 45	p. 44 **[v.]**
E) allocazione risorse vincolate — *coincidente*	p. 46	p. 43	p. 46	p. 46
Effetti esterni (formula trasversale) — sostanzialmente identica	p. 42	p. 39	p. 42	p. 41

*«coincidente»: motivazione sostanzialmente coincidente fra le quattro relazioni, con varianti solo locali; «**verbatim**»: riprodotta parola per parola; «sostanzialmente identica»: stessa formula, con minime varianti redazionali («comporta»/«comporterebbe» e simili). **[v.]** refusi da copia-incolla: l'apertura della sezione funzioni della Lombardia riferisce l'art. 3 alla «Regione Veneto» (p. 38); la motivazione del personale sanitario del Veneto richiama il «territorio piemontese» (p. 44). Le pagine sono riferite al Doc. CCXLVII, n. 2-4-6-8.*

Negli schemi relativi alla tutela della salute le cinque funzioni richieste sono le stesse per le quattro Regioni, e identica è in larga parte la loro motivazione: interi paragrafi coincidono, con variazione del solo aggettivo regionale; le differenze restano marginali e locali — l'aggiunta di un dato o di un riferimento di contesto — e non investono la ragione giustificatrice[8].

Si colgono inoltre due refusi significativi. Nella relazione della Lombardia la sezione sulle funzioni si apre riferendo l'art. 3 alla «Regione Veneto»[9]; nella relazione del Veneto la richiesta sul personale sanitario è motivata con le «zone montane […] del territorio *piemontese*»[10]. Sono segnali emblematici di un testo redatto in serie e declinato per Regione, mai realmente costruito sul singolo territorio.

[8] Coincidenze testuali (riferimenti qui alla relazione Lombardia (n. 4), salvo indicazione; formula identica nelle altre relazioni con il cambio dell'aggettivo regionale. Riscontro nelle pagine indicate in tabella 1). A) «Ne deriva che l'allocazione della funzione in parola a livello territoriale è motivata dall'esigenza di rendere più flessibile il rapporto contrattuale con gli erogatori delle prestazioni sanitarie attraverso la leva economica, adattandolo alla peculiarità del territorio» (p. 39). B) «Ne deriverebbero ricadute positive per il territorio lombardo in quanto si potrebbe dotare di strutture moderne, sicure e tecnologicamente avanzate, con maggiore tempestività e flessibilità nell'utilizzo delle risorse» (p. 40). C) «La richiesta di allocare la funzione a livello territoriale è motivata, pertanto, dall'esigenza di una maggiore possibilità di sviluppo e utilizzo di fondi integrativi da parte della regione […] senza che ciò comporti pregiudizio ad altri territori né un problema di equa distribuzione delle risorse tra territori medesimi» (p. 42). D) «la richiesta di allocazione della funzione a livello regionale è giustificata dalla necessità di rendere appetibili le professioni sanitarie – con particolare riferimento alle aree disagiate e alle zone montane che costituiscono una parte significativa del territorio lombardo» (p. 42; il Veneto, n. 8, p. 44, ripete la stessa frase con «territorio piemontese»). E) «l'autonomia nell'allocare le risorse tra i diversi ambiti della spesa sanitaria […] consentirebbe di massimizzare il valore delle risorse impiegate, con effetti positivi sulla sostenibilità del sistema sanitario e sull'economia regionale» (p. 43). Effetti: «L'esercizio della funzione da parte della Regione […] non comporta pregiudizio ad altri territori né un problema di equa distribuzione delle risorse» (p. 39; ricorrente sotto ciascuna funzione).

[9] Doc. CCXLVII n. 4 (Lombardia, sanità), p. 38: in apertura della sezione sulle funzioni, «L'articolo 3 dello schema di intesa dispone che la Regione Veneto […] può […]».

Tabella 2 — Schemi «protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa»

Materia — motivazione	Liguria	Lombardia	Piemonte	Veneto
Protezione civile — *coincidente*	p. 57	p. 58	p. 57 **[v.]**	p. 57
Professioni — *coincidente*	p. 64	p. 67	p. 61	p. 65
Previdenza complementare — *divergono i dati, non la motivazione*	**36,5%** (p. 65)	disaggr. (p. 69)	**40,4%** (p. 62)	**45%** (p. 67)
Effetti esterni — negazione apodittica (prot. civ., professioni); per la previdenza: «*ricadute positive*»	p. 61	p. 59	p. 57	p. 58

Nelle prime due materie la motivazione è coincidente o quasi (varianti locali); ***[v.]*** *il Piemonte espone le criticità di protezione civile in forma discorsiva (p. 60), dove le altre usano una elencazione. La previdenza è l'unico ambito di reale divergenza, ma limitatamente ai dati: il tasso di adesione fotografa il territorio, non dimostra la maggiore adeguatezza regionale richiesta dal punto 4.2; la stessa Lombardia afferma che le competenze «differenziate» «non sono sostitutive di norme e funzioni statali» (p. 69). Il riferimento è a Doc. CCXLVII n. 1-3-5-7.*

Sugli schemi relativi a protezione civile, professioni, previdenza integrativa anzitutto un rilievo di metodo. Gli schemi si articolano in funzioni, ma la motivazione non è data per ciascuna funzione. Si dichiara anzi, nella *Metodologia*, di aver svolto «per le funzioni riferite a ognuna di tali materie […] una valutazione congiunta»[11]. È di per sé un disallineamento dalle prescrizioni della sentenza n. 192: il trasferimento deve riguardare «specifiche e ben determinate funzioni e non […] intere materie» (punto 4.1) e il giudizio di adeguatezza va reso per ciascuna funzione (punto 4.2). Una motivazione dichiaratamente «congiunta» riferita alla materia e non distinta per funzione, non soddisfa il requisito.

Inoltre, il quadro è analogo a quello già evidenziato per la tutela della salute[12]. Le motivazioni sono coincidenti o quasi, con varianti locali di dettaglio o di mera forma espositiva, come nel caso del Piemonte, che espone in forma discorsiva criticità rese altrove in elenco[13]. Un solo

[10] Doc. CCXLVII n. 8 (Veneto, sanità), p. 44: «[…] le aree disagiate e [le] zone montane che costituiscono una parte significativa del territorio piemontese […]».

[11] La Metodologia comune dichiara che «per le funzioni riferite a ognuna di tali materie è stata effettuata una valutazione congiunta in termini di osservanza dei criteri […] di efficacia, efficienza, equità e responsabilità politica» (Liguria, doc. CCXLVII n. 1, p. 56; Lombardia, n. 3, p. 57; Piemonte, n. 5, p. 56; Veneto, n. 7, p. 56; testo coincidente).

[12] Coincidenze testuali. Protezione civile: «La Regione evidenzia che l'esigenza primaria è quella di affrontare le emergenze in via diretta e tempestiva […] Ne deriva un rafforzamento dell'azione amministrativa con impatto diretto sul territorio di riferimento» (Veneto, n. 7, p. 57; Piemonte, n. 5, p. 57, in larga parte coincidente). Professioni: «L'esercizio di una maggiore autonomia in materia di professioni risulterebbe più mirato alle specifiche esigenze del territorio» (Veneto, n. 7, p. 65). Effetti: «non comporterebbe alcun pregiudizio per gli altri territori italiani, né rischi di distribuzione iniqua delle risorse» (Lombardia, n. 3, p. 59; identica Veneto, n. 7, p. 58); variante «non comporta alcuna forma di pregiudizio nei confronti degli altri territori nazionali, né genera rischi di squilibri nella distribuzione delle risorse» (Piemonte, n. 5, p. 57; Liguria, n. 1); per le professioni «non si ravvisano impatti sull'equa distribuzione delle risorse stesse rispetto all'assetto attuale» (Liguria, n. 1, p. 61); per la previdenza la negazione è sostituita da «ricadute positive sul territorio».

[13] Doc. CCXLVII n. 5 (Piemonte, tre materie), p. 60: le criticità della protezione civile (art. 5) sono esposte in forma discorsiva, là dove le altre relazioni le rendono in elenco.

ambito fa eccezione: la previdenza complementare e integrativa. Qui i dati divergono da Regione a Regione — il tasso di adesione è 36,5% in Liguria, 40,4% in Piemonte, 45% in Veneto, mentre la Lombardia lo disaggrega per categorie e per strumenti[14]. Ma l'eccezione conferma la regola. Per un verso, la divergenza resta confinata ai numeri: in due relazioni su quattro la frase motivazionale che li accompagna è pressoché identica, e cambiano solo le cifre. Per altro verso un dato di adesione fotografa il territorio, non dimostra, come il punto 4.2 esige, che la funzione sia esercitata dalla Regione più adeguatamente dello Stato, né prende in esame i possibili spill-over.

Lo riconosce, indirettamente, la stessa Lombardia, là dove afferma che le competenze «differenziate» in materia «non sono sostitutive di norme e funzioni statali»[15]. Una richiesta che si dichiara non sostitutiva dello Stato non può, al tempo stesso, fondarsi sulla maggiore adeguatezza del livello regionale rispetto a quello statale[16]. Ma il caso Lombardia merita una citazione ben più estesa. La relazione ammette che il tasso di adesione dei lavoratori dipendenti è «sostanzialmente in linea con la media nazionale del 40%» e che il quadro regionale è, nel complesso, allineato ai dati nazionali: nessuna specificità attuale del territorio, dunque. Ma «l'obiettivo della Regione Lombardia è quello di modificare la situazione esistente in materia di previdenza complementare, mediante l'adozione del modello già attuato dal Trentino-Alto Adige (TAA) da oltre 25 anni»; e, «se la Regione replicasse il tasso di adesione del 76% […] il numero totale degli iscritti ai fondi sarebbe prossimo ai 3,8 milioni di soggetti, ovvero oltre il 50% in più del valore attuale»[17]. La specificità non è fotografata, ma assunta come obiettivo. Due punti da considerare. Il primo riguarda la singolarità di porre il «precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto» nella aspirazione a replicare un'altra Regione, indiscutibilmente del tutto diversa e per giunta a statuto speciale, mentre il contesto attuale, per ammissione della stessa Regione, non manifesta alcuna specificità. Il secondo riguarda la dimensione dell'intervento che punta al quasi-raddoppio della platea, nell'ordine di due milioni di nuovi aderenti. Un tale incremento è di per sé prova della necessità di una valutazione comparativa degli effetti di sistema, che non è stata svolta. Un'espansione di quell'ordine di grandezza impone una accurata valutazione dei possibili oneri a carico della finanza statale e dell'eventuale incidenza proprio su quell'«equa distribuzione delle risorse» che, per le altre funzioni, le relazioni negano per formula. Né vale replicare che si tratta di «ricadute positive» e non di pregiudizio. La relazione non distingue la ricaduta locale dall'onere nazionale, né lo quantifica, e l'analisi degli effetti esterni richiesta dai punti 4.2.1 e 4.2.2 manca anche qui. L'eccezione, ancora una volta, conferma la regola.

[14] Tassi medi di adesione: Liguria (doc. CCXLVII n. 1, p. 65) 36,5%; Piemonte (n. 5, p. 62) 40,4% (dati Covip, fine 2024, dichiarato «inferiore alla media […] nord Italia»); Veneto (n. 7, p. 67) 45% (47,6% uomini, 41,7% donne); Lombardia (n. 3, p. 69) quadro disaggregato, dichiarato «sostanzialmente in linea con la media nazionale del 40%».

[15] Doc. CCXLVII n. 3 (Lombardia, tre materie), p. 69: le competenze regionali «differenziate» in materia «non sono sostitutive di norme e funzioni statali».

[16] Vi sono poi tracce di una redazione affrettata, di natura diversa dai residui toponimici: il rinvio, nella relazione della Lombardia, a una inesistente «legge 28 giugno 2029» in luogo del 2019 (n. 3, p. 62, sezione protezione civile). È indizio di sciatteria più che di serialità.

[17] Doc. CCXLVII n. 3 (Lombardia, tre materie): l'ammissione che il tasso di adesione dei lavoratori dipendenti è «sostanzialmente in linea con la media nazionale del 40%» — e che il quadro regionale è, nel complesso, allineato ai dati nazionali — è a p. 69; l'obiettivo di adottare il modello del Trentino-Alto Adige e di replicarne il tasso del 76%, con la proiezione di circa 3,8 milioni di iscritti (oltre il 50% in più del valore attuale), è a p. 70.

In sintesi: siamo lontani dal contesto disegnato dalla Corte. La motivazione è in larga misura fungibile, il giudizio di adeguatezza comparativo non risulta svolto, e gli effetti esterni, anziché essere analizzati e valutati, sono esclusi per formula. Una domanda si pone. Il Consiglio dei ministri ha approvato gli schemi di intesa preliminare con Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria il 18 febbraio 2026. Si legge nel comunicato (n. 162) che "ai fini dell'allocazione delle funzioni è stata adottata una metodologia basata sul modello europeo di valutazione della sussidiarietà, che assicura un'istruttoria rigorosa sulla rispondenza delle richieste alle specificità regionali". Viste le relazioni sulla sussidiarietà, la dichiarata indisponibilità di strumenti per effettuare un'adeguata istruttoria, e la sostanziale autodichiarazione della propria specificità da parte delle Regioni, c'è da chiedersi se sia stata una decisione pienamente consapevole.

IV. Per una diversità costituzionalmente conforme

Per le ragioni esposte ritengo che l'onere istruttorio di sussidiarietà fissato dalla sentenza n. 192 del 2024 non risulti assolto dalla documentazione trasmessa. Un esito, del resto, coerente con la dichiarazione preliminare che gli attuali strumenti dell'istruttoria legislativa non consentono di ottemperare alle "innovative" prescrizioni date dalla Corte.

Si potrebbe obiettare che siamo a uno stadio ancora preliminare, e che l'istruttoria potrà completarsi nel negoziato successivo, prima dell'intesa definitiva e della legge di approvazione. Ma l'obiezione non regge. La Corte chiede che iniziativa e intesa siano «precedute», e non seguite, da un'istruttoria approfondita. È una *consecutio temporis* necessaria per consentire a Governo e Parlamento una valutazione consapevole e corretta. Lo stadio preliminare è dunque esattamente il luogo in cui la giustificazione doveva già essere documentata. Ed è ora, con i propri atti di indirizzo, che il Parlamento può e deve esigerla. I profili qui evidenziati incidono, in prospettiva, sulla tenuta costituzionale delle intese che venissero raggiunte e delle leggi di approvazione. Una tenuta sindacabile in via principale dalle Regioni terze.

Suggerisco perciò alcuni contenuti che una eventuale risoluzione di questa Commissione potrebbe considerare.

- Ciascuna Regione integri la motivazione con un giudizio di adeguatezza svolto funzione per funzione e calibrato sul proprio contesto (*ex parte populi*), così che valga a distinguere il suo caso da quello delle altre e non sia riconducibile a un modello comune.

- Il giudizio di adeguatezza sia reso esplicito e comparativo per ogni funzione, con le ragioni per cui il livello regionale è più adeguato di quello statale, suffragate da analisi e non da mere rappresentazioni della Regione.

- Gli effetti esterni della differenziazione sulle altre Regioni e sul riparto nazionale delle risorse siano effettivamente analizzati, e non esclusi da una formula apodittica e ricorrente in tutte le relazioni.

- Siano sottoposte a scrutinio più stringente le funzioni incidenti su competenze trasversali dello Stato (sistema tariffario, tutela della concorrenza, armonizzazione contabile e coordinamento della finanza pubblica) e quelle in tensione con l'equità e i LEP (i fondi sanitari integrativi), dove l'onere di giustificazione è, come la stessa Corte sottolinea, particolarmente gravoso.

- Sia chiarito il differenziale di autonomia là dove il diritto comune già concede la facoltà richiesta: in particolare per le risorse aggiuntive destinate al personale sanitario, che l'art. 3, comma 4-ter, del d.l. n. 156 del 2025 già consente, dal 2026, alle Regioni a statuto ordinario in equilibrio di bilancio. Va specificato e giustificato quel che la differenziazione aggiunge al diritto vigente[18].

- I profili finanziari rinviati alla relazione tecnica siano effettivamente sviluppati con riguardo alla responsabilità finanziaria e all'asimmetria tra spesa decentrata e finanziamento nazionale del Fondo sanitario (punto 4.2.3).

- Si dia conto dei rilievi già emersi in Conferenza unificata, con il voto contrario di sei Regioni e la posizione non favorevole dell'ANCI sul metodo del confronto, convergenti con i rilievi qui svolti[19].

Una considerazione conclusiva. Non si tratta di rimediare a una svista, ma di pervenire, prima del perfezionamento delle intese e della stipula, a quell'istruttoria sulla sussidiarietà che la documentazione trasmessa non attesta nei termini dovuti. L'obiettivo è dimostrare che l'autonomia differenziata è richiesta *ex parte populi* e non *ex parte principis*. Diversamente, viene meno la tenuta costituzionale del procedimento, e rimane alle Regioni terze la via di un ritorno in Corte costituzionale.

[18] Art. 3, comma 4-ter, del decreto-legge 29 ottobre 2025, n. 156, richiamato nella Relazione sanità del Veneto (doc. CCXLVII n. 8, p. 44): dal 2026 ogni Regione a statuto ordinario con saldo di parte corrente positivo nell'ultimo triennio, equilibrio del bilancio sanitario e LEA rispettati può destinare risorse aggiuntive al personale, entro il 35% della media dei saldi positivi.

[19] Conferenza unificata, seduta del 2 aprile 2026: parere favorevole a maggioranza, con voto contrario delle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Sardegna, Toscana e Umbria; posizione non favorevole dell'ANCI sul metodo del confronto e sul coinvolgimento degli enti locali.