

AMBIENTE POLITICO: I FREQUENTI BLITZ CONTRO LE DECISIONI DEMOCRATICHE. CHE FARE?

BLITZ PER AGGIRARE LA CORTE COSTITUZIONALE. L'AUTONOMIA COSTITUZIONALE RITORNA ALLA GRANDE (SOLO PER IL NORD)

Francesco Pallante

In un contesto mediatico assai meno sensibile al tema rispetto al passato, il ritorno dell'autonomia regionale differenziata – sia pure, per ora, limitatamente alle materie protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa e tutela della salute – rischia di riaprire una questione che la Corte costituzionale e la mobilitazione popolare sembravano aver chiuso.

Quanto alla Corte costituzionale, la sentenza n. 192/2024 aveva stabilito stringenti limiti all'attivazione della clausola autonomista inserita nell'art. 116, co. 3, Cost. dalla riforma del Titolo V del 2001. Secondo la pronuncia, ciascuna regione ordinaria può, infatti, domandare allo Stato di ampliare le proprie competenze con riguardo non a intere materie, ma a poche e circoscritte funzioni, soltanto qualora dimostri, con un'istruttoria approfondita e scientificamente validata, di avere un'esigenza peculiare non affrontabile attraverso le ordinarie competenze (perché se l'esigenza è generale – per esempio, la carenza di personale o la lentezza di procedure autorizzative statali – la soluzione dev'essere anch'essa generale) e di poter far fronte a quell'esigenza peculiare solamente attraverso la particolare competenza richiesta. Alle ulteriori condizioni che sia il Parlamento a decidere sull'attribuzione delle competenze alle regioni (con il potere di modificare il contenuto dell'intesa raggiunta tra l'esecutivo statale e l'esecutivo regionale), che, se una competenza coinvolge diritti costituzionali, siano prima definiti dal Parlamento i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) da garantire uniformemente sul territorio nazionale, che l'ammontare delle risorse necessarie a esercitare le nuove competenze sia determinato in base ai costi standard (anziché alla spesa storica), che l'assegnazione di tali risorse alla regione non ostacoli il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e che l'impiego di tali risorse risulti economicamente efficiente.

Quanto alla mobilitazione popolare, travolgente era stata la raccolta delle firme a sostegno del referendum che mirava all'abrogazione della disciplina di attuazio-

ne dell'art. 116, co. 3, Cost., dettata dalla legge n. 86/2024 (c.d. legge Calderoli). La discutibilissima sentenza n. 10/2025 ha, tuttavia, dichiarato inammissibile la richiesta popolare, salvando, sia pure nei limiti sopra ricordati, la possibilità di rilanciare il disegno regionalista.

Esattamente ciò che ha fatto il ministro per gli Affari regionali e le autonomie, sottoscrivendo, nel novembre 2025, apposite intese preliminari con le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto: una per ciascuna regione relativa alle materie protezione civile, professioni e previdenza complementare e integrativa e una per ciascuna regione relativa alla materia tutela della salute. Ottenuto, a maggioranza, il parere favorevole della Conferenza Stato-regioni-enti locali, le preintese sono state quindi portate all'esame del Parlamento, che potrà suggerire modifiche prima che il governo e le giunte delle regioni interessate sottoscrivano le intese definitive. Sarà, infi-

“

Ricomincia così l'attacco per imporre l'Autonomia Differenziata a cui la Corte costituzionale aveva posto limiti cogenti. Non importano i risultati incontestabili ottenuti dal grande impegno travolgente che aveva coinvolto i cittadini italiani, insegnanti in primis, nel contrasto alla Legge Calderoli. Una legge pericolosa e devastante per la tenuta democratica del Paese. Ora il Governo, ignorando tutto questo, non si dà per vinto e ricomincia la sua azione, sotterranea e decisa, per rimettere in campo la divisione del Paese.

Francesco Pallante ne scrive con la solita chiarezza, nel prossimo numero un intervento di Marina Calamo Specchia sempre sul medesimo tema.



ne, necessario che il Parlamento approvi le intese recependole in leggi da votarsi a maggioranza assoluta (anziché, come avviene di norma, a maggioranza semplice). Secondo il governo, le preintese rispettano la giurisprudenza costituzionale, dal momento che la protezione civile, le professioni e la previdenza complementare e integrativa non coinvolgono diritti (sono materie c.d. non-Lep) e che la tutela della salute è materia in cui i livelli essenziali di assistenza (Lea) valgono quali equivalenti dei Lep.

Se, tuttavia, si prendono in esame i testi presentati dal governo al Parlamento è agevole riscontrare la violazione del giudicato costituzionale. Le intese preliminari sono, tra loro, perfettamente identiche, corrispondendo l'una all'altra parola per parola, con la sola eccezione del nome delle singole regioni interessate (persino la documentazione istruttoria è, in rilevante misura, coincidente). Significa che quella in atto è una sorta di ossimorica differenziazione non differenziata, che non risponde a esigenze peculiari delle singole regioni coinvolte, ma mira all'accrescimento uniforme dei poteri regionali. Si spiega così la clamorosa mancanza dell'istruttoria approfondita e scientificamente validata che, come visto, dovrebbe operare da giustificazione e fondamento dapprima dell'iniziativa delle regioni e poi dell'intesa raggiunta con lo Stato. In proposito, le intese si limitano a dire che «il Governo e la Regione [Veneto / Lombardia / Piemonte / Liguria] convengono che l'attribuzione [delle ulteriori competenze previste nell'intesa] corrisponde a specificità proprie della regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo», senza che sia svolto alcun approfondimento degno di questo nome. Lo Stato e le quattro regioni affermano apoditticamente ciò che, invece, avrebbero dovuto scientificamente dimostrare, adombrando, peraltro, l'assurdo per cui la crescita e lo sviluppo non sarebbero obiettivi d'interesse comune a tutte le regio-

ni italiane.

Ulteriori criticità emergono dall'analisi del merito delle nuove competenze richieste dalle regioni nelle diverse materie.

Anzitutto, sono devolute intere materie e non singole funzioni. È quanto accade sia nel caso delle professioni non ordinistiche («sono attribuite alla regione [...] funzioni normative e amministrative volte a disciplinare professioni di rilievo regionale»), sia nel caso della previdenza complementare e integrativa («la regione [...] disciplina il funzionamento delle forme di previdenza complementare e integrativa ad ambito regionale»).

Ne segue, nel caso delle professioni, il

FORME REFERENDUM 2024 - COMITATO PROMOTORE		
RIVERE IN STAMPATELLO (tranne la firma)		
Indirizzo	Luogo e data di nascita	Firma
V. ROMA 10	MILANO - 15/04/78	

potere di stabilire i requisiti di abilitazione all'esercizio della professione, di verificarne il possesso (anche attraverso prove di lingua italiana), di istituire corsi di formazione, di riconoscere qualifiche professionali pregresse, di organizzare tirocini. Al di là della difficoltà di individuare quali esattamente siano le «professioni di rilievo regionale» (difficile prendere sul serio gli esempi riportati nella documentazione istruttoria: guide ambientali, operatori termali, esperti di turismo esperienziale, operatori del turismo rurale, promotori enogastronomici, artigiani della tradizione), il punto maggiormente delicato sembra essere il rapporto tra la differenziazione e la normativa europea sulla libertà di circolazione e soggiorno, stabilita a tutela della concorrenza, oltre che della normativa, anch'essa fortemente ancorata al diritto europeo, posta a protezione dei consumatori. Le regioni dovranno consentire l'iscrizione agli albi anche ai lavoratori residenti in altre regioni e in altri Stati membri dell'Unione europea, persino nel caso in cui esercitino una «professione affine». È agevole immaginare il caos burocratico, con il connesso rischio di contenzioso, che potrà derivarne.

Quanto alla previdenza, le regioni mirano a poter differenziare i trattamenti previdenziali del personale non solo regionale, ma anche degli enti locali e del Sistema (sic) sanitario regionale. Anche a non voler considerare la violazione dell'uguaglianza che deriverebbe dall'affrontare le difficoltà pensionistiche di una parte soltanto degli italiani, non sembrano essere stati considerati dai sottoscrittori gli effetti negativi che l'attribuzione di tale competenza alle regio-

ni potrebbe avere per le imprese che hanno stabilimenti sul territorio di più regioni (circa il 20% del totale, in gran parte aventi sede al Nord), che si ritroverebbero a dover gestire in modo differenziato le posizioni contributive dei propri dipendenti. La complicazione burocratica e la moltiplicazione dei costi avrebbero effetti negativi sulla stessa economia settentrionale.

Sono, inoltre, devolute materie qualificate come «non-Lep», ma suscettibili, tuttavia, di coinvolgere diritti costituzionali. Oltre a quanto rilevato a proposito di professioni e previdenza, **sembra difficile escludere** che anche l'attribuzione di competenze nell'ambito della protezione civile possa risultare idonea a incidere sui diritti costituzionali, considerato che, in questo caso, scopo principale della devoluzione è consentire al presidente regionale di agire in deroga alla normativa, anche contabile, statale (in caso di «gravi e comprovate ragioni di urgenza», persino senza previa autorizzazione governativa), normativa che non si può escludere investa diritti costituzionali, come, per esempio, la libertà di circolazione e soggiorno. Analogamente, non si può negare l'incidenza sul diritto al lavoro del potere – anch'esso previsto nelle preintese – di procedere al reclutamento del personale, anche a tempo determinato, con procedure d'urgenza e di provvedere alla sua formazione (**individuando enti erogatori, docenti e percorsi formativi**), con possibilità di integrazioni contrattuali: tutti casi in cui l'impatto sul diritto del lavoro sembra innegabile.

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

È il caso delle competenze che mirano a: (1) riallocare in altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali che risultassero eccedenti rispetto agli obiettivi per cui erano state assegnate alle regioni, previa attestazione del raggiungimento degli obiettivi (come se le risorse in questione non provenissero dalla fiscalità generale, ma fossero di spettanza esclusiva delle regioni medesime); (2) istituire e gestire fondi sanitari integrativi del Fondo sanitario nazionale, utilizzabili per finanziare prestazioni ulteriori rispetto ai Lea (ma, di nuovo, le agevolazioni economiche riconosciute ai fondi integrativi sono a carico della fiscalità generale, mentre l'impiego dei fondi integrativi andrebbe a beneficio della popolazione regionale); (3) definire tariffe di rimborso e remunerazione diverse da quelle nazionali, in modo da avere la possibilità di incrementare le risorse destinate a ospedali e cliniche convenzionate rispetto agli stan-

dard nazionali (un tipico caso di competenza che andrebbe allontanata dal territorio, anziché avvicinata a esso, stante il rischio di «cattura» del regolatore pubblico); (4) destinare risorse aggiuntive all'assunzione di personale sanitario con contratti a tempo determinato e all'incremento delle prestazioni aggiuntive dei dirigenti medici e del personale del comparto sanitario; (5) gestire in autonomia gli investimenti in edilizia e tecnologia delle aziende sanitarie.

Lo scopo, in tal caso, è mettere le regioni del Nord in condizione di superare le difficoltà in cui attualmente versa il Servizio sanitario nazionale, grazie a una maggiore libertà nella gestione delle risorse che consentirà loro di attrarre operatori privati (sempre più indispensabili per il buon funzionamento dei servizi sanitari), personale sanitario (si ricordi, in proposito, anche la previsione in materia previdenziale), investitori (cosa che proietterà la divaricazione tra Servizi sanitari regionali nel futuro).

Le nuove preintese sull'autonomia differenziata sembrano insormontabili. Occorre allora, infine, ricordare che la Corte costituzionale ha già detto che le leggi di recepimento saranno impugnabili sia in via principale, sia in via incidentale. È dunque assai concreta, in caso di approvazione parlamentare, la possibilità di una nuova sconfessione dell'operato del governo e della maggioranza.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neoinstituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020; *Spezzare l'Italia*, Einaudi 2024. Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealaluna.it.