

Lo schema di intesa preliminare tra Stato e Regione Piemonte: una differenziazione in senso debole

GIOVANNI BOGGERO ¹¹

A due anni dall'entrata in vigore della l. n. 86/2024 e a un anno e mezzo dalla sentenza (n. 192/2024) con la quale la Corte costituzionale ne ha in parte alterato i connotati, l'*iter* per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia *ex art.* 116, comma terzo Cost. entra nel vivo. Lo scorso febbraio il Consiglio dei ministri ha approvato due schemi di intesa preliminare con la Regione Piemonte, l'uno per l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative in materia di "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" e l'altro per l'attribuzione di funzioni in materia di "tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica", contestualmente agli schemi di intesa preliminare tra lo stesso Governo e Lombardia, Liguria e Veneto, sempre due per ciascuna Regione e relativi a funzioni nelle medesime materie. Al netto delle modifiche che potranno essere apportate a seguito dell'approvazione degli atti di indirizzo delle Camere *ex art.* 2, comma 4 l. 86/2024 - il 16 luglio da parte del Senato e il 21 luglio da parte della Camera - il contenuto degli schemi di intesa preliminare (atti distinti, oltre che nel testo diversi, dagli accordi preliminari del novembre 2025) e la procedura seguita per la loro deliberazione consentono di svolgere qualche considerazione sulla traiettoria che l'istituto dell'autonomia differenziata ha assunto dopo il depotenziamento della Corte costituzionale.

Innanzitutto, gli schemi di intesa sottoscritti dalle quattro Regioni recano previsioni tra loro identiche. Di là da frettolose valutazioni di conformità a Costituzione, preme in questa sede evidenziare - come già si è avuto modo di approfondire altrove ([Boggero, Rudoni 2026](#)) - che l'identità dei testi non costituisce l'esito di richieste regionali fra loro sovrapponibili, bensì il risultato di uno sforzo di uniformazione promosso dal Ministero degli affari regionali mediante la creazione di tavoli congiunti di lavoro con tutte e quattro le Regioni richiedenti. In altre parole, l'uniformazione è frutto delle modalità attraverso cui è stato impostato il negoziato. Certo, v'è da domandarsi se tali modalità di conduzione del negoziato e il relativo risultato costituiscano un'attuazione compatibile con l'*art.* 116, comma terzo, Cost. Se, nella concezione originaria dell'*art.* 116, comma terzo Cost., la differenziazione avrebbe potuto tradursi anche in una estrema varietà di regimi di riparto tra Stato e Regioni, non sono tuttavia mancate voci di segno opposto, fortemente critiche rispetto a una forte asimmetria, tanto più che, dopo la sent. 192/2024, emerge l'esigenza di fare i conti, e adeguatamente valorizzare nel processo di differenziazione, anche la dimensione cooperativa del regionalismo. L'accento posto su tale dimensione porta a ritenere che le rivendicazioni di una Regione non possano essere considerate isolatamente rispetto a quelle delle altre

Regioni che parimenti aspirano alla differenziazione, né, più in generale, disgiunte dalla salvaguardia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Sembra essere questa, in effetti, la giustificazione in astratto – benché non esplicitata negli atti endoprocedimentali – di accordi che istituiscono un regime normativo ed amministrativo omogeneo per Regioni tra loro contermini; regime che, peraltro, potrebbe preludere a una più agevole conclusione di intese interregionali in dette materie, ai sensi dell'art. 117, penult. comma Cost. La differenziazione si esprime, del resto, proprio nella diversità di tale regime rispetto a quello previsto in via generale in base al riparto di cui al Titolo V, Parte II della Costituzione.

A questo proposito, non pare cogliere nel segno l'ulteriore critica di chi ha sostenuto che, essendo le attribuzioni risultanti dal negoziato comuni a più Regioni, allora esse dovrebbero – per questa ragione soltanto – essere estese a tutte le altre e non essere oggetto dell'iter di cui all'art. 116, comma terzo, Cost. Al di là della indimostrata equivalenza di interessi tra Regioni interessate e le restanti Regioni ordinarie, l'istituto dell'autonomia differenziata mantiene, specie nella fase dell'iniziativa, un'intrinseca politicità che non può essere annullata dall'ottica funzionalista che governa la successiva fase della motivazione delle richieste. Diversamente opinando, l'istituto dovrebbe essere unilateralmente azionato dallo Stato che, una volta valutata l'adeguatezza dimensionale dell'esercizio di certe funzioni amministrative, procederebbe poi al loro trasferimento. Si tratta, tuttavia, di un istituto che è già previsto da altra disposizione costituzionale e che non presuppone né asimmetrie tra regimi di riparto, né il rispetto del principio pattizio (art. 118, comma primo, Cost.).

La conclusione di intese tra loro identiche non può quindi ritenersi, di per sé, irragionevole o comunque incompatibile con l'art. 116, comma terzo, Cost. proprio alla luce della sent. 192/2024, che ha respinto l'idea di un "regionalismo duale", in cui tra una Regione e l'altra esistano delle paratie stagne a dividerle, a condizione, però, che le attribuzioni di funzioni siano sostenute da adeguate e specifiche ragioni per ciascuna delle Regioni coinvolte. Ed è sotto questo profilo che il percorso di differenziazione in atto desta più di una perplessità: la genericità e la modesta riferibilità al contesto territoriale di ciascuna Regione che connota le relazioni tecniche, illustrative e sulla sussidiarietà allegate agli schemi (cui si è aggiunta, più di recente, anche una relazione integrativa sulla consultazione degli enti locali), anch'esse verosimilmente il prodotto di un lavoro congiunto tra Stato e Regioni interessate, sembra porsi in evidente tensione con l'esigenza sottolineata dalla Corte che ogni Regione richiedente dia adeguatamente conto della prospettata maggiore efficacia, efficienza ed equità della soluzione istituzionale proposta (Punto 4.1 del *Considerato in Diritto*, su cui v. anche [Grosso, 2026](#)). Sebbene sia inevitabile riconoscere che un siffatto onere illustrativo non può trasformarsi in una *probatio diabolica*, tale da esigere con matematica certezza la dimostrazione della maggiore idoneità di un certo regime amministrativo o normativo rispetto ad un altro, è altrettanto vero che la prospettata attribuzione non può nemmeno reggersi su mere petizioni di principio. Al contrario, a partire da un inquadramento sistematico delle funzioni da trasferire nell'ordinamento di ciascuna Regione interessata, dovrebbe quantomeno potersi ricostruire l'indirizzo politico che il circuito Presidente-Giunta-Consiglio intende perseguire e che, ad oggi, risulta precluso dall'ordinario riparto di competenza.

A questo riguardo, le funzioni nelle materie richieste, tra le altre anche dalla Regione Piemonte, consentono soltanto di intravedere alcuni dei possibili indirizzi di *policy* che essa potrebbe in futuro perseguire.

Sotto il profilo della protezione civile, come evidenziato [in altro Editoriale in questa Rivista](#), le originarie richieste piemontesi si concentravano su quattro ambiti principali: (i) la semplificazione delle procedure per gli interventi edilizi minori in zone sismiche; (ii) l’emanazione di ordinanze in deroga alla normativa statale da parte del Presidente della Regione; (iii) la gestione autonoma del volontariato in emergenza; (iv) l’attività di prevenzione e dissesto idrogeologico, inclusa la gestione di corsi d’acqua e vegetazione. Di queste, allo stato, solo il potere di ordinanza in deroga per le emergenze di rilievo regionale che interessino il territorio piemontese è confluito nello schema di intesa preliminare, sebbene in una versione assai circoscritta: le ordinanze del Presidente della Regione, pur potendo derogare a disposizioni legislative statali (e non solo regionali, come già previsto dall’art. 25, comma 11, Codice della protezione civile), sono soggette a un duplice controllo statale – autorizzazione preventiva dal Consiglio dei Ministri per le deroghe a norme statali e approvazione successiva per le altre – e sono limitate nel tempo e nell’ampiezza. L’attribuzione, che non concerne certamente l’intera materia in esame, come pure è stato asserito in sede di audizioni parlamentari, è, inoltre, stata integrata da un rinvio a una futura direttiva ex art. 15 del Codice della protezione civile, che dovrà delineare, nel confronto con la Regione interessata, un “catalogo” di disposizioni statali in astratto derogabili. Restano, invece, integralmente stralciate le richieste in tema di prevenzione e dissesto idrogeologico (in quanto afferenti a materie LEP e, in parte, a competenze statali esclusive), la gestione autonoma del volontariato, la pianificazione di attività di protezione civile (già esercitabili dalle Regioni ordinarie a legislazione vigente) e la semplificazione delle procedure edilizie in zone sismiche. Va rimarcato, peraltro, che, alla data della deliberazione degli schemi di intesa preliminare, il Piemonte – al pari della Liguria – non aveva ancora disciplinato con propria legge regionale la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo regionale e le relative procedure, così come invece già previsto dalle discipline regionali di Lombardia (l.r. n. 27/2021) e Veneto (l.r. n. 13/2022). In altre parole, la richiesta piemontese di poter emanare ordinanze in deroga alla normativa statale prescindeva da un adempimento logicamente preliminare, di talché la Regione avrebbe potuto ottenere il potere di adottare ordinanze derogatorie della disciplina statale in occasione di emergenze di rilievo regionale senza aver prima regolamentato e “sperimentato” la dichiarazione di detto stato di emergenza, come pure prescritto dal Codice della protezione civile sin dal 2018. Tale evidente vizio *in procedendo* è stato colmato *medio tempore* con l’approvazione della l.r. 18 maggio 2026, n. 5 da parte della Regione Liguria e della l.r. 11 giugno 2026, n. 13 da parte della Regione Piemonte (sul punto v. Rudoni 2026, in corso di pubblicazione per *Diritti regionali*).

In materia di professioni, la Regione Piemonte aveva avanzato la richiesta di disciplinare il regime transitorio delle professioni sanitarie rispetto alle innovazioni normative statali, senonché tale richiesta si è scontrata con le ferme opposizioni del Ministero della Salute, il quale ha ribadito che le richieste di maggiore autonomia non potevano estendersi alle professioni sanitarie, la cui disciplina è riservata allo Stato. A questa si aggiungeva una generica aspirazione di maggiore autonomia in materia di professioni non ordinistiche. L’esito del negoziato si discosta dalle richieste piemontesi: l’art. 7 dello schema attribuisce alle Regioni il potere di disciplinare professioni non ordinistiche di “rilievo regionale”, definite come attività di prestazione di servizi a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, che presentino uno specifico collegamento con il territorio o con il contesto socioeconomico regionale (non quindi, come pure è stato argomentato in sede di audizioni parlamentari, la regolamentazione di servizi pubblici locali). Tuttavia, come si evince dall’art. 7, comma 5, lett. c), la disciplina regionale può

riguardare solo attività che connotano professioni già regolamentate dalla legge dello Stato, escludendo il potere di istituire nuove figure professionali. Si pone, a questo proposito, il problema della derogabilità dei principi fondamentali della materia “professioni” ad opera della legge approvativa dell’intesa *ex art. 116*, comma terzo, Cost. In proposito, la Corte costituzionale ha chiarito che una tale legge determina una deroga al riparto di competenze di cui al Titolo V, Parte II, Cost., con la conseguenza che le Regioni differenziate possono legittimamente discostarsi dai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale nelle materie concorrenti, purché non siano lesi altri limiti derivanti da materie trasversali, come ad esempio la tutela della concorrenza. Lo schema di intesa, tuttavia, non sembra aver inteso esercitare pienamente questa possibilità ([sul punto v. Cavino, 2026](#)), circoscrivendo la disciplina delle professioni di rilievo regionale ai soli aspetti che presentino uno specifico collegamento con il territorio – soluzione, peraltro, già consentita a legislazione invariata dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sent. n. 196/2025, su cui [v. Carbone, 2026](#)). Ne consegue che l’effettiva portata innovativa dell’attribuzione rimane incerta e, verosimilmente, destinata a essere definita in sede giurisprudenziale. Certo è che non si può dire, come pure affermato da taluno, che l’ambito di applicazione oggettivo dello schema coincida per intero con la materia “professioni” di cui all’art. 117, comma terzo, Cost. Né, del resto, sarebbe stato appropriato che le Regioni interessate chiedessero tramite intesa di poter disciplinare soltanto singole ed enumerate professioni di rilievo regionale, né che la definizione delle funzioni dovesse essere effettuata distinguendo fra le singole professioni, e non invece fra categorie di professioni, dal momento che simili soluzioni avrebbero rischiato di ridurre a una portata puramente provvedimentale l’ambito di esercizio della potestà legislativa regionale, un tratto senz’altro ricorrente della legislazione delle Regioni italiane, ma che certo non merita di essere ulteriormente promosso, tantomeno con strumenti come le intese che mirano a definire uno spazio di regolamentazione di carattere generale, idoneo a configurare un vero e proprio statuto normativo per settori riconducibili a una certa *policy*. Da ultimo, l’art. 8, comma 1, dello schema di intesa riguarda principalmente il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in altri Stati membri dell’Unione europea, funzione che le Regioni invero possono già esercitare ai sensi del d.lgs. n. 206/2007, benché in via sussidiaria e non ancora attuata a regime.

Quanto alla previdenza complementare e integrativa, la Regione Piemonte aveva richiesto, in termini piuttosto generici, la potestà legislativa e amministrativa per promuovere e finanziare forme di previdenza su base regionale, con l’attribuzione del gettito dell’imposta sostitutiva. Lo schema di intesa preliminare, invece, attribuisce il solo potere di disciplinare il funzionamento operativo e organizzativo di forme di previdenza complementare e integrativa già istituite o da istituirsi ai sensi della normativa statale, escludendo sia il finanziamento diretto, sia l’attribuzione del gettito fiscale, sia il potere di istituirle *ex novo*. Si tratta di funzioni che, in larga misura, la normativa statale già consentirebbe alle Regioni ordinarie (art. 3, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 252/2005), sicché la differenziazione si risolve nella cristallizzazione di un potere già astrattamente configurabile in capo a tutte le Regioni, ma finora rimasto in larga parte inespresso per inerzia del legislatore statale.

Più complesso il discorso in tema di sanità che è materia LEP. Se è vero che i LEP sono già stati definiti e la Corte ha riconosciuto in più occasioni che essi equivalgono ai LEA (sentt. nn. 88/2003 e 169/2017), è altrettanto vero che, a regime, il rispetto dei LEA è oggetto di monitoraggio amministrativo e di sindacato costituzionale sulla base di un sistema di finanziamento che non è propriamente informato ai costi standard. Pertanto, è dubbio se l’attribuzione di ulteriori funzioni *ex art. 116*, comma terzo, Cost. possa avvenire già allo

stato attuale. Sembra prudente affermare che il trasferimento di funzioni possa perfezionarsi nella misura in cui esse non incidano sulla vigente definizione dei LEP e sul loro finanziamento. Questo sembra essere il caso, visto che le funzioni in parola riguardano non già la materia “tutela della salute”, ma la materia “tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica”, ossia, per così dire, la proiezione finanziaria del SSN che è materia no-LEP. Del resto, le funzioni oggetto di attribuzione in materia di “tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica” rientrano tra quelle negli anni già riconosciute a tutte le Regioni ordinarie, sicché il beneficio di un loro trasferimento per il tramite dell’art. 116, comma terzo, Cost. risiede principalmente nella forza di resistenza all’abrogazione che la legge approvativa dell’intesa è in grado di assicurare rispetto a eventuali future modifiche della legislazione statale. Le cinque funzioni individuate – modulabilità delle tariffe di remunerazione delle prestazioni, impiego libero delle risorse per investimenti in edilizia sanitaria, istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi, destinazione di risorse aggiuntive per l’assunzione di personale sanitario, allocazione delle risorse vincolate tra diversi ambiti di spesa – costituiscono, infatti, tutte declinazioni di poteri che le Regioni ordinarie già esercitano *de iure condito*.

In conclusione, le richieste di differenziazione della Regione Piemonte si sono scontrate con resistenze ministeriali in pressoché tutte le materie analizzate, mentre le richieste in altre materie non hanno addirittura avuto alcun seguito. Le attribuzioni ora contemplate nei due schemi di intesa oscillano dal trasferimento di funzioni effettivamente nuove e aggiuntive, al trasferimento di funzioni che, sulla base del quadro normativo vigente, già potrebbero essere trasferite alla Regione, ma che, per via dell’inerzia statale non lo sono ancora state (in tema di riconoscimento di qualifiche professionali e di previdenza integrativa), fino alla sostanziale conferma di attribuzioni già pienamente in capo alla Regione Piemonte che, per il tramite della legge approvativa dell’intesa, sembra volersi assicurare che esse risultino dotate di particolare resistenza all’abrogazione (in materia di professioni, ma soprattutto in materia sanitaria). Nel complesso, lo schema di intesa appare segnato da rilevanti carenze procedurali – anche in punto iniziativa, stante il problematico rapporto fra le richieste regionali originarie del 2018/2019 e la riattivazione dell’*iter* nel 2024 – e da una marcata debolezza dei suoi contenuti. Tanto è vero che il costo delle funzioni di prospettata attribuzione sembra perlopiù trascurabile o comunque di agevole assorbimento da parte della finanza territoriale. La debolezza degli schemi è, insomma, riconducibile sia ai margini particolarmente ristretti entro i quali, dopo la sent. n. 192/2024, può dispiegarsi l’attribuzione di nuove funzioni, sia alla postura prevalentemente difensiva assunta dal regionalismo italiano in reazione alle tendenze accentratrici che hanno caratterizzato l’ultimo quarto di secolo ([su cui v. già Boggero, 2026](#)).

1. Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Torino [↑](#)