

A che punto siamo con l'autonomia differenziata?

di Gianmaria Olmastroni, Gilberto Turati

13 marzo 2026

Il percorso verso l'autonomia differenziata, delineato dalla legge 86/2024, ha subito una forte battuta d'arresto a seguito della sentenza della Corte costituzionale di dicembre 2024. La Consulta ha imposto vincoli stringenti, stabilendo che il decentramento può riguardare solo funzioni specifiche e non intere materie e che l'autonomia in ogni singola funzione deve essere giustificata dal principio di sussidiarietà. Resta il nodo della determinazione dei LEP, la cui delega al Governo non può più avvenire in bianco ma attraverso una legge delega, ancora in esame in Parlamento. Nonostante la sentenza, un mese fa il Governo ha approvato gli schemi d'intesa preliminare con Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto: queste regioni chiedono maggiore autonomia per funzioni in materia di protezione civile, professioni e previdenza complementare, ma soprattutto in materia di tutela della salute. Le perplessità su questi accordi sono essenzialmente due: i documenti sono identici per tutte le regioni, contraddicendo il principio stesso dell'autonomia differenziata, cioè richiedere spazi di autonomia differenti tra regioni in funzione delle specificità di ognuna; la descrizione delle funzioni è molto generica e non spiega, come vorrebbe la Consulta, come e perché l'autonomia della specifica regione permetterebbe di svolgere la specifica funzione meglio rispetto allo Stato.

* * *

L'articolo 116 della Costituzione, così come riformata nel 2001, prevede la possibilità di attribuire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta, relativamente a tutte le materie di legislazione concorrente e a tre materie di legislazione esclusiva statale identificate nell'articolo 117.¹ Queste "ulteriori forme e condizioni

¹ Vedi la [Costituzione](#) all'art. 116, comma 3, dove sono anche definite le tre materie di legislazione esclusiva dello Stato potenzialmente di competenza delle Regioni: giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, ambiente e beni culturali. Le altre sono quelle "di legislazione concorrente" definite all'art. 117, comma 3: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i

particolari di autonomia” identificano così una “autonomia differenziata” fra regioni a statuto ordinario, che è stata oggetto di aspri dibattiti in tempi recenti, in particolare con l’approvazione della legge 86/2024 (“Calderoli”) che disegnava un percorso di attuazione dell’art. 116 della Costituzione.² Poco dopo la sua approvazione, questa legge è stata oggetto di una sentenza della Corte costituzionale che ne ha, di fatto, bloccato l’implementazione.³ Il Governo, tuttavia, è andato avanti e ha recentemente raggiunto degli accordi preliminari con quattro regioni (Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto). Questa nota prova a fare il punto della situazione.

La legge “Calderoli” e la sentenza della Corte costituzionale

Dalla riforma del 2001, la Costituzione prevede che le Regioni possano chiedere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” su un ampio ventaglio di materie, quali tutela della salute, istruzione, energia, grandi reti di trasporti e navigazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l’estero. Di “autonomia differenziata”, però, non si è sentito parlare nel dibattito pubblico fino a che, sul finire del 2017, tre grandi regioni del Nord hanno deciso di attivarsi con richieste al governo dell’epoca, supportate da decisioni del Consiglio regionale (Emilia-Romagna) e dal risultato di referendum consultivi (Lombardia e Veneto). Queste richieste sfociarono in pre-intese col Governo Gentiloni nel 2018, che però non hanno mai avuto seguito per la fine della legislatura. L’avvento del governo giallo-verde ha portato a nuove richieste, anche da parte di altre regioni. Per ridare razionalità al percorso, i governi successivi hanno cercato di definire una legislazione quadro per l’attuazione della “autonomia differenziata” prevista dall’art. 116 della Costituzione. È in questo quadro che si colloca la legge 86/2024 (“Calderoli”).⁴

La legge 86/2024 stabilisce innanzitutto che le funzioni relative a materie “riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto

settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

² Il termine “autonomia differenziata” è un sinonimo di federalismo “asimmetrico”: una certa funzione sarebbe di competenza regionale per le Regioni che ne fanno richiesta e statale per tutte le altre. Un federalismo “simmetrico” prevede invece che certe funzioni vengano assegnate a tutte le regioni, senza differenze tra queste.

³ Per una trattazione approfondita del tema, aggiornata ad aprile 2025, vedi il [numero 1/2025 della rivista Economia Italiana](#).

⁴ Vedi [legge n. 86, 26 giugno 2024](#).

il territorio nazionale” possano essere trasferite alle Regioni solo dopo la determinazione, da parte del Governo, dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). I LEP sono, relativamente a ogni materia, “soglie minime” di prestazioni/obiettivi di servizio che devono essere garantite equamente su tutto il territorio nazionale. Il decentramento avviene solo se lo Stato stanzi le risorse necessarie a garantire i LEP sull’intero territorio nazionale. Una commissione di esperti guidati da Sabino Cassese ha identificato i LEP di 14 materie (dette “materie LEP”) ma non delle restanti nove (dette “materie non LEP”), in quanto queste non sarebbero riferibili ai diritti civili e sociali dei cittadini.⁵ È su queste basi che, a seguito della pubblicazione del rapporto della Commissione, è iniziato un processo di negoziazione tra il governo ed alcune regioni.

Riguardo alle risorse che lo Stato trasferirebbe alle Regioni per le funzioni decentrate, la legge prevede che queste ultime trattengano un’aliquota del gettito erariale maturato nel proprio territorio, determinata: sulla base dei costi standard (quanto costerebbe erogare il servizio in condizioni di efficienza e appropriatezza) per le materie LEP; sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dell’invarianza delle risorse, per le non LEP (di fatto, il costo storico, quanto il servizio costa attualmente). Ogni anno le aliquote verrebbero riviste da una commissione paritetica con esponenti dello Stato e della Regione interessata, qualora le risorse non fossero allineate ai fabbisogni, comportando una riduzione dell’aliquota in caso di surplus regionale relativo alla singola funzione, ma anche un aumento a seguito di un deficit, generando per le regioni un “paracadute finanziario” a spese del bilancio statale. Nei fatti, dunque, si configurerebbe un finanziamento basato su trasferimenti, com’era in passato.

A seguito dell’impugnazione di quattro regioni, a dicembre 2024 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale gran parte del testo della legge “Calderoli”.⁶ La sentenza, nei suoi punti essenziali, spiega che:

- le richieste di autonomia non possono avvenire su intere materie ma solo su “specifiche funzioni” all’interno di esse. Di conseguenza, i LEP vanno individuati sulla singola funzione e non sulle materie. Ciò è valido anche per le materie non-LEP, che pur non essendo direttamente connesse a diritti civili e sociali, potrebbero contenere al loro interno funzioni associate a un diritto civile e sociale: un esempio è la

⁵ Vedi il [Rapporto finale del CLEP](#).

⁶ Vedi [sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024](#).

protezione civile, il cui operato durante la pandemia ha influito sulla tutela della salute, materia LEP.⁷

- Ogni richiesta delle regioni deve essere giustificata dal principio di sussidiarietà: le funzioni pubbliche devono essere svolte dall'ente più vicino ai cittadini, ma solo se ciò comporta vantaggi rispetto a livelli di governo superiori.⁸ La stessa Corte argomenta che per alcune materie espressamente citate (commercio con l'estero, tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, grandi reti di trasporto e comunicazione, professioni, configurazione generale dei cicli di istruzione) il trasferimento di competenza alle Regioni sarebbe *"in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà"*.
- Visto che il decentramento presuppone che la Regione gestisca il servizio in maniera più efficiente rispetto allo Stato, il parametro di finanziamento è unicamente il costo standard, per tutte le funzioni. Nasce quindi il difficile compito di determinare il costo standard anche per le materie non-LEP. Inoltre, una volta determinate, le aliquote di compartecipazione al gettito statale possono essere modificate solo in circostanze straordinarie, e comunque passando dal Parlamento, imponendo una responsabilizzazione finanziaria alle Regioni.
- Il Parlamento, quando riceve il disegno di legge basato sull'intesa tra Governo e Regioni, ha come di consueto il potere di discutere il testo e presentare emendamenti. La legge "Calderoli" prevedeva che il Parlamento si esprimesse soltanto per approvare o rifiutare in toto il disegno di legge.
- La determinazione dei LEP non può avvenire tramite una delega in bianco al Governo, come previsto dalla legge "Calderoli". La delega al Governo può avvenire solo attraverso il Parlamento, che stabilisce principi e criteri direttivi da seguire. Ad agosto 2025 è stato presentato al Senato il disegno di legge delega a riguardo, che è ancora in esame in Commissione Affari Costituzionali.
- In ogni caso, ogni regione può impugnare di fronte alla Corte ogni singola legge di differenziazione riguardo un'altra regione.

⁷ Vedi Bordignon M., Rizzo L., Turati G., ["Il grande equivoco delle materie non-Lep"](#), *lavoce.info*, 6 novembre 2024.

⁸ Vedi la [definizione della Treccani](#) di principio di sussidiarietà.

Le pre-intese con le Regioni del 2026

Nonostante la sentenza della Consulta abbia censurato gran parte della legge “Calderoli” e i LEP rimangano tuttora indefiniti nel loro contenuto finanziario, il 18 febbraio il Consiglio dei Ministri ha approvato schemi d’intesa preliminare con quattro regioni: Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto.

Sorprendentemente, nonostante il principio dell’autonomia differenziata consista proprio nell’attribuire forme e spazi di autonomia diversi tra regione e regione in funzione delle specificità di ognuna, i quattro documenti sono identici. Inoltre, la descrizione delle funzioni per cui è richiesto un maggior grado di autonomia è molto generica e non spiega come e perché l’autonomia della specifica regione permetterebbe di svolgere la specifica funzione meglio rispetto allo Stato. Viene semplicemente scritto che le Regioni, su richiesta del Governo, hanno “integrato la documentazione già trasmessa al fine di dimostrare la giustificazione delle richieste alla luce del principio di sussidiarietà”, ma tale documentazione non è stata resa pubblica.⁹ È ragionevole pensare che questa “mancanza” causi problemi durante le discussioni in Conferenza unificata Stato-Regioni e in Parlamento (in caso di emendamenti l’accordo dovrebbe essere rinegoziato) e, anche in caso di approvazione, lasci spazio per i ricorsi delle altre regioni.

Le richieste delle regioni coinvolgono sia materie non-LEP (come era lecito attendersi), sia una materia LEP (la tutela della salute). Per quanto attiene alle prime, senza fornire evidenze sulla maggior efficienza di una gestione decentrata, viene chiesta maggiore autonomia su:

- **Protezione civile:** possibilità di attivare procedure d’urgenza per l’assunzione di personale a tempo determinato in deroga ai vincoli di spesa statali; emanazione di ordinanze per calamità naturali; assegnazione del ruolo di commissario delegato al Presidente della Regione in caso di emergenze nazionali limitate al territorio regionale.
- **Professioni:** disciplina delle “professioni di rilievo regionale” e istituzione di relativo albo. Vale la pena ricordare che questa materia è tra quelle che la Corte giudica difficilmente decentrabili. La regolamentazione delle professioni è infatti strettamente intrecciata

⁹ I testi degli accordi sono consultabili sul [sito della Presidenza del Consiglio](#). Viene anche scritto, senza dettagli, che Governo e Regioni “hanno convenuto che l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia [...] corrispondesse a specificità proprie della Regione richiedente [...] oltre che a soddisfare il principio di sussidiarietà”.

con il libero mercato, la tutela della concorrenza e le normative europee, richiedendo un approccio unitario e non frammentato.¹⁰

- **Previdenza complementare e integrativa:** rappresentanza negoziale per accordi con fondi pensione per i dipendenti della Regione e degli enti regionali; promozione di fondi e stipula di convenzioni con fondi pensione esistenti per adattarli alle esigenze locali.

Le richieste più importanti restano comunque quelle in tema di tutela della salute, materia LEP per la quale sarebbe possibile procedere in virtù di una disposizione della Legge di Bilancio per il 2026 che equipara i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) ai LEP.¹¹ In particolare, tutte le quattro regioni chiedono maggiore autonomia circa:

- la determinazione di tariffe di remunerazione e rimborso alle strutture sanitarie diverse da quelle nazionali, ponendole a carico del bilancio regionale. La genericità della richiesta non rende chiaro cosa cambierebbe rispetto alla legislazione vigente, che già prevede questa possibilità.¹²
- La gestione delle risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende sanitarie.
- L'istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi.
- La destinazione di risorse finanziarie per assumere personale sanitario o incrementare le prestazioni aggiuntive.
- L'allocazione su altri ambiti della spesa sanitaria di risparmi derivanti da una gestione efficiente delle risorse nazionali vincolate.

Senza ulteriore documentazione, resta indefinito come una maggiore autonomia nella determinazione delle tariffe e nelle risorse per il personale si sposi con il mantenimento dei LEA, che già adesso sono garantiti al Centro-Nord ma non al Sud. Una tale autonomia potrebbe infatti innescare una competizione tra regioni, orientando l'offerta di lavoro di medici e infermieri

¹⁰ Nei pochi casi in cui si possa davvero trovare una "professione di rilievo regionale", le Regioni possono già intervenire con apposita normativa. Per esempio, la professione di "gondoliere" è già oggi regolamentata da una norma quadro nazionale sui "servizi pubblici non di linea" e da una legge regionale del Veneto 63/1993 che attribuisce al Comune di Venezia la competenza esclusiva per il rilascio delle licenze.

¹¹ Vedi [legge n. 199, 30 dicembre 2025, art. 1 comma 697](#).

¹² Vedi [decreto legge n. 95, 6 luglio 2012, art. 15](#). A ribadire la legittimità di stabilire maggiori tariffe coperte con fondi regionali è stata inoltre la Corte costituzionale nella [sentenza n. 26/2026](#): la regione Sicilia ha aumentato le tariffe per la specialistica ambulatoriale privata a spese del bilancio regionale; il Governo sosteneva che la regione, essendo in piano di rientro, non potesse aumentare le tariffe senza autorizzazione ministeriale, ma la questione è stata giudicata infondata.

verso le regioni che remunerano di più, aumentando ulteriormente le disparità territoriali e il fenomeno della mobilità sanitaria. La mancanza di dati e di argomentazioni di supporto è un evidente limite anche per le richieste sui fondi sanitari integrativi (per i quali servirebbe rafforzare e chiarire la legislazione nazionale) e per gli investimenti, per i quali non è chiaro in che modo il decentramento porti a una miglior performance.

In conclusione, se letti alla luce della sentenza della Corte, le evidenti debolezze che caratterizzano queste pre-intese potrebbero pregiudicarne l'attuazione. Gli accordi preliminari mancano di dettagli tecnici e, soprattutto, non giustificano le richieste di maggiore autonomia. L'impressione è che rispondano più ad un obiettivo politico che non a quello di realizzare davvero prime forme di autonomia differenziata; tanto più che la sentenza della Corte costituzionale richiede un maggior ruolo, anche istruttorio, da parte del Parlamento.