

EDITORIALE

**QUANDO LE DEGENERAZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE
(S)TRAVOLGONO LA FORMA DI STATO NAZIONALE:
AGGIRAMENTO DEL DIVIETO DEL TERZO MANDATO,
«GABBIE SALARIALI» E «GABBIE SANITARIE»**

VINCENZO TONDI DELLA MURA
(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche)

Data di pubblicazione: 6 luglio 2026

VINCENZO TONDI DELLA MURA*

EDITORIALE

Quando le degenerazioni della forma di governo regionale (s)travolgono la forma di Stato nazionale: aggiramento del divieto del terzo mandato, «gabbie salariali» e «gabbie sanitarie»

SOMMARIO: 1. All'origine della «tempesta perfetta»: gli obiettivi disfunzionali delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. – 2. Le degenerazioni della forma di governo regionale: l'espediente per aggirare il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale. – 3. Lo stravolgimento della forma di Stato nazionale: la mediazione asimmetrica del Governo in Conferenza unificata. – 3.1. La pretesa delle pre-intese: le «gabbie salariali». – 3.2. Le due ultime leggi di bilancio: le «gabbie sanitarie» e la frattura sociosanitaria del Paese. – 4. Se manca “un pensiero forte”.

1. All'origine della «tempesta perfetta»: gli obiettivi disfunzionali delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001

Da qualunque prospettiva lo si intenda considerare, da quella della sola teoria o da quella della mera prassi, il problema della coerenza del sistema regionale seguito alle due riforme costituzionali del 1999 e del 2001 resta ormai insostenibile.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche.

Il limite è stato quello di considerare i relativi profili solamente in sé e non come parti di un tutto organico. E ciò, quasi che una verticalizzazione esasperata del modello della forma di governo regionale, assommata a una trasformazione in senso federale dell'assetto della relazionalità statale, potessero procedere irenicamente per rette parallele e con reciproco e generale vantaggio, senza impattare sulla tenuta del sistema democratico e sociale della Repubblica; quasi insomma che, parafrasando la magistrale introduzione della sent. n. 192/2024 della Consulta, ciascuno dei profili del diritto regionale potesse essere inteso come «una monade isolata» rispetto al quadro complessivo della forma di Stato italiana¹, in splendida autosufficienza e capace di ottimali e indiscriminate potenzialità. Invece (inevitabilmente) è accaduto il contrario: le due rette hanno proceduto in senso divaricato anziché parallelo, sviluppandosi e potenziandosi ciascuna per proprio conto, sino a lucrare i reciproci vantaggi secondo obiettivi disfunzionali al tutto.

L'esito è stato quello di una *tempesta perfetta*, la cui furia ha piegato la legittimità costituzionale alla legalità positiva, la forma di Stato nazionale alle degenerazioni della forma di governo regionale, la rappresentanza generale dei partiti ai potentati politici locali. Per avvedersene, basti seguire le vicende dell'attuale fase politico-legislativa. In questa le tensioni dell'ultimo ciclo di consultazioni regionali (Marche, Calabria, Campania, Puglia e Veneto) si sono riversate sul nuovo tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata (d.d.l. Calderoli n. 1623/2025, legge di bilancio 2026 e approvazione governativa delle pre-intese delle quattro Regioni del Nord: Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria), sviandone condizioni e prospettive.

Quanto al piano della forma di governo regionale, ormai non è più tempo di declinarne le storture, ma di porre a tema gli esiti delle relative degenerazioni.

¹ Punto 4 del *Cons. in dir.*

Le prime sono state ampiamente rimarcate dalla Consulta. Questa ha compiutamente evidenziato i pericoli di un sistema “iperpresidenziale” (64/2024), nel quale il Presidente della Giunta regionale diviene beneficiario di un sovraccarico di potere senza limiti, senza pari e senz’altra prospettiva se non quella di sollecitare la conservazione e lo sviluppo di una rendita di posizione. Sicché ha opportunamente sottolineato la necessità «di bilanciare il rischio, insito nell’investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere»², manifestando l’esigenza di «inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l’effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali»³.

Le degenerazioni della forma di governo regionale sono state prontamente colte dai commentatori politici, che a più riprese ne hanno denunciato gli effetti: una concentrazione di potere politico talmente anomala, d’aver consentito una resistenza all’avvicendamento che non ha pari in Europa (solo Helmut Kohl e Angela Merkel possono rivaleggiare in quanto a durata col precedente “governatore” del Veneto, e solo la Thatcher con i “rais” di Campania e Puglia); un “blocco” dell’alternanza che frantuma le opposizioni, destinate lentamente a svanire, oppure a finire aspirate un pezzo alla volta dentro il sistema di potere; una riconferma elettorale del Presidente uscente con “percentuali bulgare” e irrintracciabili in ogni democrazia dell’alternanza (nelle elezioni del 2020 Zaia è stato eletto con il 76,8% dei voti, De Luca con quasi il 70%); una conseguente e paurosa crescita dell’astensionismo

² Corte cost., sent. n. 64/2024, punto 7.3 del *Cons. in dir.*

³ Corte cost., sent. n. 64/2024, punto 5.2 del *Cons. in dir.*

elettorale; un'incapacità della politica nazionale di tener ferma qualsiasi presa sui gruppi dirigenti locali⁴.

2. Le degenerazioni della forma di governo regionale: l'espedito per aggirare il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale

Rispetto alle degenerazioni in atto, gli anticorpi della politica si sono dimostrati inesistenti prima ancora che inefficaci. Emblematico è stato il seguito politico-istituzionale delle sentenze costituzionali nn. 64 e 211 del 2025, riguardanti la legittimità del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale (art. 2, co. 1, lett. *f*, l. n. 165 del 2004).

A rilevare non è solo il fatto che in pochi mesi sono occorse due sentenze per ribadire l'ovvio, ossia che il limite dell'ineleggibilità del Presidente con doppio mandato vale a scongiurare la *captatio benevolentiae* e il *metus publicae potestatis* nelle elezioni regionali, così da garantire la pienezza della libertà di voto, il ricambio della rappresentanza politica e la democraticità del sistema.

Più ancora, a risaltare è la recessività dimostrata dalla politica nazionale rispetto alla pretesa dei potentati locali d'aggirare bellamente le ragioni delle due sentenze costituzionali per mezzo di un espedito inedito nella storia applicativa della riforma del '99: quello della candidabilità a consigliere regionale dell'ex Presidente della Giunta non più rieleggibile, meglio ancora se con il sostegno di una lista personale di supporto. Una pretesa, in realtà, volta a snaturare il modello di governo definito dalla riforma, stravolgendolo alla stregua di un organismo *mostruoso*, dotato di due teste eternamente confliggenti, ma impossibilitate a prevalere l'una sull'altra, pena la morte

⁴ A. POLITO, *Le Regioni senza più ricambio*, in *Corriere della Sera*, 24 agosto 2025.

dell'organismo vitale; di conseguenza, capace di nutrirsi dei nemici esterni, ma incapace di svilupparsi organicamente a motivo della conflittualità interna.

Fuor di metafora, il nuovo modello di governo è lesivo dell'equilibrio politico-costituzionale tanto fra gli organi regionali, quanto fra le forze di maggioranza e d'opposizione.

Nell'un caso, esso introduce una ragione di conflittualità fra Consiglio e Giunta incompatibile con la corresponsabilizzazione presupposta fra i due organi dal principio *aut simul stabunt aut simul cadent*. Di per sé, infatti, l'eleggibilità dell'ex Presidente alla carica di consigliere regionale è tale da riconoscere allo stesso un personalissimo potere di veto consiliare a favore del mantenimento del proprio indirizzo governativo, specialmente se sostenuto dal concorso di una lista personale di supporto; basti pensare che sarebbero sufficienti 4-5 consiglieri di fiducia (uno per ogni circoscrizione) per condizionare il nuovo indirizzo, coartandolo verso la conservazione dei vecchi interessi. Il tutto anche a discapito della responsabilità politica e della trasparenza governativa e di alta amministrazione del nuovo Presidente (si pensi alle nomine nelle partecipate e nelle altre direzioni).

Nell'altro caso, del pari, il nuovo modello di governo concretizza un'*invincibile armata* elettorale a vantaggio della coalizione dei due Presidenti, quello uscente e quello entrante. Una volta aggirate le ragioni costituzionali del divieto del terzo mandato (rischio di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*), detto modello è capace di far lucrare alla coalizione di riferimento la rendita del voto clientelare portata in dote dall'ex Presidente alla carica consiliare, così da sgominare ogni ambizione di alternanza politica delle opposizioni.

E, tuttavia, la reazione della politica nazionale alla pretesa *mostruosa* dei potentati locali è stata recessiva e interessata. Come ha notato Gennaro Ferraiuolo, al fenomeno plebiscitario delle *liste dei Presidenti* (con il 12% in Puglia e Calabria) si è aggiunto quello delle *liste degli ex-Presidenti*; fenomeno

inedito (e anche questo è un dato che dovrebbe far riflettere), che ha trovato una diversa caratterizzazione nelle tre Regioni interessate dalla fine dei lunghi cicli di governo dei rispettivi presidenti⁵. In Campania la lista personale dell'ex Presidente, sebbene non supportata dalla relativa candidatura consiliare oltretutto sfornita dei riferimenti espliciti al suo nome, ha ottenuto l'8,34% dei voti (4 seggi), a fronte di quella del neopresidente eletto al 5,4% (3 seggi). In Veneto la candidatura consiliare dell'ex Presidente nella lista-partito anziché in una lista autonoma ha raggiunto il più alto numero di preferenze mai registrato nelle elezioni regionali: 203.054 voti, pari al 33% di quelli ottenuti dall'intera lista e al 10,5% degli elettori recatisi alle urne. In Puglia, infine, il Presidente uscente ha desistito dalla candidatura consiliare e dalla presentazione di una lista personale al termine di complesse trattative, venendo ricompensato all'esito della schiacciante vittoria della coalizione di riferimento (62,6% dei voti) con il lucroso incarico di consigliere giuridico del Presidente entrante, ammontante a 130.000,00 euro annui⁶; incarico, per inciso, tanto più surreale solo a considerare lo *status* di magistrato dell'interessato e la conseguente relativa incompatibilità, contestata per tre volte consecutive dalla competente commissione del C.S.M.⁷ sino al definitivo diniego⁸.

⁵ G. FERRAIUOLO, *La forma di governo regionale: un modello efficiente (da replicare)?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Lettera n. 12/2025.

⁶ Decaro firma provvedimento di nomina del consigliere giuridico della Presidenza Michele Emiliano, in press.regione.puglia.it, 16 gennaio 2026; M. TOTA, *Le tensioni, i malumori e l'incontro chiarificatore: ecco come Emiliano è diventato consigliere (a 130 mila euro l'anno) di Decaro*, in bari.corriere.it, 16 gennaio 2026.

⁷ N. DELVECCHIO, *Arriva il no del Csm a Michele Emiliano come consulente giuridico in Regione. Richiesta bocciata per la terza volta*, in bari.corriere.it, 14 aprile 2026.

⁸ F. GIOFFREDI, *Emiliano, il Csm ha scelto: no alla richiesta di Decaro sarà consulente in Senato*, in *Quotidiano di Puglia*, 6 maggio 2026.

La questione, insomma, è di estremo interesse non solamente in sé, per la valenza costituzionale sottesa, ma perché emblematica sia della recessività della politica nazionale rispetto ai potentati locali, sia dei conseguenti esiti a danno della tenuta del sistema democratico e sociale. La giustificazione offerta al riguardo è stata strettamente formale e non sostanziale. L'attenzione è stata incentrata non già sul pari disvalore costituzionale bensì sulla diversità formale fra le due fattispecie dell'ineleggibilità dell'ex Presidente al terzo mandato consecutivo e dell'opposta relativa eleggibilità alla carica consiliare. In tal senso, è stata sviata verso considerazioni distorsive prima ancora che infondate: sul piano costituzionale, quella di ritenere prescrittivo solo quanto espressamente vietato dalla legge e non anche quanto desumibile dalla *ratio decidendi* delle sentenze della Consulta; sul piano politico, quella di considerare il "primato della politica" esente dai principi costituzionali.

La recessività della politica nazionale, per tale via, è andata a sostegno di una considerazione della legittimità costituzionale da degradare a legalità positiva e da svincolare dalla responsabilità dei partiti politici.

Per un verso, la Costituzione è tornata a essere intesa riduttivamente in senso meramente prescrittivo, quasi che i 70 anni dalla storica sentenza costituzionale n. 1 del 1956 siano trascorsi invano. Sicché il diritto costituzionale è stato considerato alla stregua delle altre branche del diritto positivo (penale, civile, ecc.), trascurando che i principi operano indipendentemente dalla relativa sanzione in virtù della forza fondativa e culturale che li contraddistingue. Essi manifestano un contenuto talmente radicato nelle esigenze ed evidenze del sistema democratico, da dimostrare una forza vincolante indipendente dalla relativa declinazione legislativa e giurisprudenziale. Per avvedersene, basterebbe chiedersi a titolo esemplificativo come mai nessuno accenda una sigaretta all'interno di una chiesa, pur mancando negli edifici di culto un cartello recante il divieto di fumo agli effetti del regime concordatario. Ed effettivamente il rispetto di quei luoghi è talmente radicato nei consociati (devoti o turisti), da rendere inutile la relativa esposizione. Non

occorre declinare puntualmente un principio per renderlo operativo. Esso vincola tutti a perseguirne l'obiettivo indipendentemente dalla relativa declinazione. Solamente nei casi dubbi, o di relativa manifesta lesione, il legislatore è tenuto a intervenire per regolarne la scansione. Per il resto i principi sono affidati all'autoregolamentazione e al rispetto autonomo dei destinatari (partiti, cittadini, ecc.).

Per altro verso, del pari, i partiti politici sono stati considerati riduttivamente solamente per il consenso elettorale da catalizzare, anziché per la responsabilità politica da dimostrare nell'esercizio della propria funzione di rappresentanza. E ciò, quasi che il vincolo costituzionale del "metodo democratico" (art. 49) non costituisca un aggravio di responsabilità di cui farsi carico; quasi che possa essere inteso riduttivamente alla stregua di un'inutile appendice del limite dell'antifascismo di cui alla XII disposizione transitoria. Nel mentre esso è volto a responsabilizzare il ruolo dei partiti; vale a inibire un'autoregolamentazione secondo scelte distorsive del sistema rappresentativo, destinate a far rientrare dalla finestra quanto la Consulta fa uscire dalla porta. Il "primato della politica", in altri termini, non opera in una zona franca; non è esente dai limiti costituzionali a tutela dell'integrità del sistema democratico.

Di qui, un crollo dell'affluenza elettorale mai registrato nella storia repubblicana. Per avvedersene, basti raffrontare le percentuali di affluenza delle ultime due tornate elettorali nelle tre Regioni richiamate: Veneto, nel 2025 il 44,6% (astensione 55,4%), mentre nel 2020 il 61%; Campania, nel 2025 il 56% (astensione 55,4%), mentre nel 2020 il 55%; Puglia nel 2025 il 41,8% (astensione 58,2%), mentre nel 2020 il 56%⁹.

Ovvio che una tale degenerazione partecipativa incida negativamente sulla tenuta della legittimazione costituzionale. Tanto più che quest'ultima,

⁹ I dati sono tratti da E. LAMARQUE, *Volere o dovere votare?*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2026, 290 ss.

come ha rilevato Giovanni Pitruzzella, non costituisce una realtà statica, ovvero un dato acquisito una volta per tutte, rappresentando piuttosto il risultato di un processo costante che non può fermarsi mai¹⁰; vale a giustificare il potere dello Stato in quanto funzionale alla salvaguardia dei valori fondativi riconosciuti come essenziali dalla comunità; giova a favorire quel minimo di omogeneità delle forze politiche e dei gruppi sociali, posto a condizione dell'effettiva tenuta della coesione sociale e per tal motivo bisognevole di promozione con mezzi giuridici, secondo la nota lezione di Giorgio Lombardi¹¹.

L'aumento vertiginoso dell'astensionismo in atto, di conseguenza, ha un duplice effetto degenerativo: da un lato, rischia di appiattire materialmente l'intero sistema di rappresentanza sugli interessi della sola parte votante e spesso minoritaria della popolazione, con il pericolo che gli interessi non rappresentati restino estranei alla sfera della tutela legislativa; dall'altro, rischia di accrescere la sfiducia popolare verso l'organo legislativo, riproponendo per diverse vie la medesima dinamica avvenuta con la crisi dello Stato liberale, incapace di rappresentare il nuovo assetto sociale multiclasse¹².

Il distacco della prassi politica dalla legittimità costituzionale, in altri termini, rischia di sottendere ragioni ben più profonde di quelle emergenti all'apparenza. Esso tende a manifestare una restrizione del suffragio universale non più censitaria, bensì identitaria, derivante dal rifiuto di parte della popolazione di riconoscersi nel sistema rappresentativo per come concretamente assestato; di conseguenza, lascia aperta la via a una legalità positiva sganciata dalla legittimità costituzionale e, per giunta, affidata alla responsabilità

¹⁰ G. PITRUZZELLA, *Fiducia e legittimazione dei poteri*, in *Enc. dir.*, I tematici, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano 2023, 105 ss.

¹¹ G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, spec. 137 ss.; ID., voce *Legalità e legittimità*, in *Nov. dig. it.*, Torino 1963, 577 ss.

¹² Corte cost., sent. n. 63/2026, punti 8.1 e 8.2 del *Cons. in dir.*

politica di partiti dimentichi della responsabilità democratica del proprio ruolo. Il tutto, ancora una volta, a danno irreversibile della coesione sociale.

3. Lo stravolgimento della forma di Stato nazionale: la mediazione asimmetrica del Governo in Conferenza unificata

Si arriva così alla *tempesta perfetta* in atto nel Paese, la cui furia contribuisce a disperdere le ragioni dello “stare insieme”.

Le degenerazioni della forma di governo regionale si sono riversate sull’assetto della forma di Stato nazionale con tutto il carico provocato dalla prassi smodata degli ultimi decenni, sia di degradazione della legittimità costituzionale in legalità positiva, sia di deresponsabilizzazione dei partiti politici. Sicché è accaduto che il peso plebiscitario del Presidente della Giunta regionale, i connessi squilibri col Consiglio regionale e il seguito nazionale di un consenso locale artefatto hanno preso il sopravvento, contribuendo a falsare e assolutizzare la prospettiva della differenziazione regionale tracciata dalla sent. n. 192/2024, sino a proiettarla oltre quanto sancito dalla Consulta. Ciò a dimostrazione di quanto ravvisato dalla medesima sentenza sulla tensione politico-territoriale in ordine al tipo di regionalismo da realizzare: se cooperativo, ovvero duale; da fondare sull’incontro delle responsabilità, ovvero sullo scontro tra istituzioni; da regolare secondo i canoni flessibili e dinamici del principio di sussidiarietà e del giudizio di adeguatezza, ovvero quelli rigidi e statici del principio della separazione delle competenze.

La tensione rappresentata è particolarmente emersa in occasione della formulazione del parere della Conferenza unificata sugli schemi d’intesa preliminare tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto nelle materie «protezione civile», «professioni», «previdenza complementare e integrativa», nonché soprattutto «tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica» (art. 2, co. 4, l. n. 86/2024). Essa ha riguardato il contrasto

fra tre posizioni divergenti: la prima, rappresentata sia dalle Regioni governate dal centrodestra trattanti le intese e sia dall'UPI, parimenti intenzionate a esprimere un parere favorevole; la seconda, manifestata dalle restanti Regioni governate dal centrodestra e sottoposte al piano di rientro sanitario (Sicilia, Calabria, Molise e Abruzzo), oltreché dalle altre restanti del medesimo schieramento (Basilicata e Marche), parimenti orientate a condizionare il parere favorevole al «contestuale impegno del Governo a prevedere un percorso di uscita dal piano di rientro, caratterizzato da tempi certi, e che tenga conto delle specificità delle regioni»; la terza, infine, costituita dalle Regioni governate dal centrosinistra (Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Sardegna, Toscana e Umbria) e dall'ANCI nazionale, parimenti contrarie agli schemi d'intesa per l'insito contrasto di metodo e di merito con quanto sancito dalla sent. n. 192/2024¹³ sulla scorta di quanto evidenziato dalla Regione Puglia¹⁴.

Il contrasto rappresentato è stato talmente caratterizzato territorialmente, da trovare una mediazione non giuridica, ma solo politica e per giunta tutta interna alle sole Regioni organiche alla coalizione di maggioranza. Sicché il Governo è riuscito a guadagnare il necessario parere favorevole della

¹³ I pareri della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono rinvenibili negli atti della riunione del 2 aprile 2026, repertorio atti nn. 37-44, in www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2026/seduta-del-2-aprile-2026/atti-del-2-aprile-2026/repertorio-atto-n-41cu/.

¹⁴ REGIONE PUGLIA, *Documento di posizione - Sintesi. Autonomia differenziata e pre-intese ex art. 116, comma 3, Cost.; ID., Osservazioni della Regione Puglia ai fini del parere, ai sensi dell'articolo 2 comma 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86 sullo schema di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica italiana e le regioni Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto*, 9 marzo 2026.



Conferenza unificata, ma solo a maggioranza e finanche sotto condizione¹⁵; ciò all'esito di una mediazione politicamente abile, ma costituzionalmente inadeguata: per un verso, sul piano politico, il Ministro per gli affari regionali e il Sottosegretario per la salute hanno prontamente recepito le condizioni avanzate dalle Regioni del centrodestra gravate dal deficit sanitario, accogliendo la «possibilità di avviare contestualmente all'Autonomia un percorso con tempi certi per l'uscita dai piani di rientro in ambito sanitario»; per altro verso, sul piano costituzionale, l'esecutivo ha lasciato irrisolte le obiezioni d'illegittimità opposte dalle Regioni del centrosinistra e dall'ANCI nazionale, aprendo la via a prossimi e inevitabili contenziosi di costituzionalità. Tanto comunque è bastato al Dipartimento regionale per preannunciare gli esiti inarrestabili del nuovo traguardo: «Il percorso può dunque proseguire verso il prossimo passaggio in Parlamento, con le Camere chiamate ad esprimersi entro i successivi 90 giorni»¹⁶.

E, tuttavia, anche solo a rimanere all'interno delle condizioni considerate dalla mediazione governativa, restano le criticità derivanti dall'incomparabilità fra le stesse. L'uscita dai piani di rientro in ambito sanitario, infatti,

¹⁵ Posizione della Conferenza: «La Conferenza esprime parere favorevole a maggioranza condizionato a che in sede di preintesa, vi sia un contestuale impegno del Governo a prevedere un percorso di uscita dal piano di rientro, caratterizzato da tempi certi, e che tenga conto delle specificità delle Regioni, con particolare riferimento all'equilibrio economico-finanziario, nonché, in relazione alla garanzia dei LEP, ai risultati migliorativi conseguiti negli ultimi due anni e alla sufficienza già raggiunta in più macroaree. Le Regioni Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Sardegna, Toscana e Umbria esprimono parere negativo».

¹⁶ UFFICIO STAMPA DEL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, *Autonomia, OK ai pareri in Conferenza Unificata. Calderoli soddisfatto: "Percorso prosegue, ora Schemi di intesa alle Camere*, in www.affariregionali.it/it/il-ministro/comunicati/autonomia-ok-ai-pareri-in-conferenza-unificata-calderoli-soddisfatto-percorso-prosegue-ora-schemi-di-intesa-alle-camere/.

non è riconducibile al mero impegno assicurato dal Governo, derivando piuttosto da variabili indipendenti e mai nemmeno pienamente affrontate dalla politica nazionale. Basti pensare al mancato seguito legislativo e amministrativo del suggerimento, avanzato dalla Corte costituzionale, d'intervenire nelle Regioni penalizzate dalla misura sanitaria procedendo alla «sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato – e di cui sarebbe opportuno che l'onere sia a carico della stessa autorità centrale –, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale»¹⁷. L'uscita dai piani regionali di rientro, in altri termini, è vincolata a condizioni tecniche e giuridiche rigide e non negoziabili. Sicché non può essere oggetto di mediazione politica se non nei termini ovviamente generici (e ininfluenti) enunciati dal comunicato stampa del Dipartimento regionale, che infatti si è limitato a riportare il vago intento del Governo di realizzare «un percorso con tempi certi» ancora da definire anche in via generale.

Ed è l'incomparabilità delle condizioni coinvolte ad avere segnato in senso asimmetrico l'abile mediazione governativa, sbilanciandola a esclusivo vantaggio degli interessi delle Regioni trattanti e a danno di tutte le restanti. Sicché alla condizione politica presupposta dalle Regioni del centrodestra per aderire al merito delle pre-intese in ambito sanitario (il vago impegno del Governo ad avviare nel prossimo futuro un percorso per l'uscita dai piani di rientro), ha corrisposto la rigida condizione giuridica opposta dal medesimo Governo per il relativo accoglimento (l'immediato parere favorevole delle medesime Regioni per gli schemi d'intesa): l'una, capace di un'efficacia giuridica

¹⁷ Corte cost., sentt. n. 168/2021, punto 10.3.6 del *Cons. in dir.*, e n. 26/2023, punto 4 del *Cons in dir.* Cfr. L. ANTONINI e S. ZAMAGNI, *Pensare la sanità. Terapie per la sanità malata*, Roma 2025, 21 ss.; L. ANTONINI, *La Corte costituzionale e la tutela della salute*, in P. BERTA ET AL. (a cura di), *Rapporto sulla sussidiarietà 2025/2026. Sussidiarietà e... salute*, Milano 2025, 21 ss.

solo eventuale e rinviata nel tempo, in quanto generica nel contenuto e priva di una prescrizione positiva idonea a garantirne il buon esito; l'altra, al contrario, dotata di un'efficacia procedurale attuale e diretta in conformità a quanto prescritto dall'apposita statuizione legislativa condizionante il relativo buon esito (art. 2, co. 4, l. n. 86/2024).

La mediazione offerta dal Governo, in definitiva, è asimmetrica non perché politica, ma perché abilmente fittizia. L'incomparabilità fra le due condizioni è tale da aver comportato un'impossibile transazione fra la politica e il diritto, fra l'impegno politico e il vincolo giuridico, fra l'incertezza e la certezza, fra il miraggio e la realtà.

3.1. La pretesa delle pre-intese: dalle «gabbie salariali» alle «gabbie sanitarie»

Le criticità dei pareri resi dalla Conferenza unificata sugli schemi d'intesa in tema di differenziazione sanitaria si aggravano ulteriormente soltanto a considerare non più solo il carattere della mediazione svolta dal Governo, quanto soprattutto il relativo esito. Indipendentemente dal profilo fittizio dell'impegno governativo assunto in assoluta carenza di copertura giuridica (profilo che attiene all'abilità politica dimostrata dal Ministro proponente), a rilevare è il tipo di risultato perseguito. Questo è tale da provocare un'allocazione delle risorse sanitarie destinata a squilibrare il sistema nazionale e a pregiudicare irrimediabilmente l'eguaglianza fra le Regioni; è tale da consentire alle Regioni interessate di «spingersi oltre le “colonne d'Ercole” rappresentate dall'art. 116, terzo comma, Cost., a garanzia della permanenza dei caratteri indefettibili della nostra forma di Stato»¹⁸.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4.3 del *Cons. in dir.*

A ben vedere, gli schemi d'intesa presentano gravi dubbi di legittimità costituzionale per questioni di metodo e di merito.

Quanto al metodo, a sorprendere anzitutto è l'ostinato e ostentato contrasto con quanto disposto dalla sent. n. 192 del 2024. Questa ha prescritto che il trasferimento sia limitato a specifiche funzioni e sia basato su una ragionevole giustificazione da definire all'esito di un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi fondate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico alla stregua del principio di sussidiarietà¹⁹. Per contro, gli schemi d'intesa presentano un contenuto identico tanto nella genericità delle formulazioni e nel merito delle previsioni, quanto nell'assenza di un'adeguata giustificazione istruttoria, sostituita da una sostanziale *autocertificazione* delle condizioni prescritte²⁰. Le motivazioni adottate risultano in parte apodittiche e in parte indimostrate e autoreferenziali: per un verso, è asserito in modo irrefutabile che la devoluzione delle funzioni alle Regioni trattanti «non comporta pregiudizio ad altri territori né un problema di equa distribuzione delle risorse, fermo restando l'obiettivo della sostenibilità economica del sistema sanitario regionale; al contrario, altri territori potrebbero beneficiare della maggiore autonomia concessa alla Regione medesima in un'ottica di miglioramento del servizio reso alla collettività»; per altro verso, del pari, in assenza di ulteriori dati sono ascritte alle Regioni trattanti «le competenze tecniche e organizzative che consentono l'autonomo svolgimento della funzione medesima»²¹. Più che una differenziazione mirata

¹⁹ Corte cost., sent. n. 192/2024, punti 4.3 e 8.4 del *Cons. in dir.*

²⁰ M. ESPOSITO, *Autonomia differenziata come fermare Calderoli. Il via libera in Consiglio dei ministri*, in *Xilsud* (<https://steady.page/it/xilsud/posts/e9c02c00-90d6-46cd-bc20-19fc7ec87c4b>), 18 febbraio 2026.

²¹ *Relazione sulla sussidiarietà*, in *Schema di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Lombardia avente ad oggetto l'attribuzione di ulteriori forme e*

e ragionata, insomma, gli schemi d'intesa inverano una vera e immotivata «uniformità differenziata per blocchi di regioni»²², da opporre al resto d'Italia a garanzia delle pretese vantate dalle Regioni trattanti.

Quanto al merito, gli schemi d'intesa dispongono forme aggiuntive di autonomia sanitaria tali da destrutturare il Servizio sanitario nazionale²³, alimentando la concorrenza tra le singole Regioni per mezzo di «LEA differenziati “di fatto” tramite tariffe»²⁴. Emblematica è la previsione della possibilità di destinare agli enti del Servizio sanitario regionale risorse aggiuntive, da porre a carico del bilancio regionale per l'assunzione del personale o per prestazioni ulteriori. Detta previsione, in realtà, consentendo una differenziazione della remunerazione del personale sanitario, dispone la sostanziale riproposizione delle *gabbie salariali* tipiche dell'Italia del boom economico, allorquando le retribuzioni dei lavoratori erano parametrize a criteri geografici, economici o del costo della vita lesivi dell'eguaglianza fra i cittadini; riproposizione, per inciso, già avviata dal Comitato LEP nel corso della definizione dei criteri di calcolo dei fabbisogni regionali e per tal motivo ora formalmente inserita, con tutte le criticità del caso, fra i principi e criteri direttivi caratterizzanti il nuovo disegno di legge delega per la determinazione dei LEP (d.d.l. n. 1623/2025, art. 2, co. 21, lett. b)²⁵.

condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nella materia “tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica”, 4-5.

²² I. ROSSI - A. ZANARDI, *Dal federalismo asimmetrico all'autonomia indifferenziata per blocchi di regioni*, in *Lavoce.info*, 3 marzo 2026.

²³ R. BALDUZZI, *La politica e la Corte: ossequi formali e aggiramenti sostanziali*, in *Avvenire*, 5 giugno 2026.

²⁴ REGIONE PUGLIA, *Documento di posizione*, cit., 17.

²⁵ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La «gnosi», i Lep e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico “genera mostri”*, in *Bilancio, Comunità, Persona* (<https://dirittoeconti.it>), 2/2025, 59 ss.

E, tuttavia, l'ipotesi di una differenziazione delle retribuzioni pubbliche su base territoriale, sebbene talora condivisa trasversalmente dalle forze politiche a motivo dei significativi divari nel costo della vita tra Regioni e tra città grandi e piccole²⁶, non tiene conto degli effetti discendenti a cascata sul resto del Paese; sicché è destinata ad accentuare, anziché attenuare la precarietà dell'organizzazione sanitaria delle restanti Regioni. Tanto più che la tendenza al disallineamento delle garanzie proprie dello Stato sociale appare ormai antistorica anche sul piano della finanza pubblica. Lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti, ha evocato i rischi di una simile prospettiva, considerato che «il quadro economico, sociale e istituzionale attuale è segnato da sfide e dinamiche molto diverse dal passato, che richiedono un approccio flessibile, capace di rispondere tempestivamente alle esigenze del Paese». Sicché ha rimarcato la necessità di adottare «misure che possano ridurre le disuguaglianze e promuovere uno sviluppo equilibrato ed inclusivo su tutto il territorio nazionale»²⁷.

Ad accrescere le criticità dei testi, infine, è la violazione della c.d. legge Calderoli con riguardo all'obbligo per ciascuna intesa d'individuare, «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» (art. 7, co. 3, della l. n. 86 del 2024). La violazione è tanto più significativa, solo a confrontare la *ratio* della previsione legislativa con la pretestuosità della motivazione addotta a relativa giustificazione. L'indicazione delle disposizioni da abrogare nel territorio regionale, infatti, costituisce

²⁶ Disegno di legge Conte, Fratoianni, Richetti, Schlein et al., *Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*, Senato della Repubblica, n. 957/2023, spec. art. 1, co. 2, lett. d).

²⁷ G. GIORGETTI, *Audizione sull'attuazione del federalismo fiscale*, Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 9 luglio 2025, su cui F. CERNIGLIA, *Il cantiere aperto del regionalismo in Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 5 agosto 2025.

uno dei requisiti del testo dell'intesa al pari della previsione della durata e delle condizioni della relativa cessazione (art. 7, co. 1). Essa non svolge una finalità meramente ricognitiva, sovvenendo piuttosto alla necessità di assicurare tanto la completezza istruttoria, quanto la piena pubblicità e trasparenza della trattativa di differenziazione, la cui responsabilità politico-istituzionale è connaturata alla tenuta della forma di Stato sociale. Per contro, la soluzione predisposta dagli schemi d'intesa è stata nel segno opposto, assegnando all'enucleazione delle disposizioni da abrogare una valenza meramente esplicativa, da rinviare addirittura al termine della fase istruttoria, quando ormai non vale all'obiettivo perseguito dalla legge. Laconica la spiegazione resa dalla Relazione illustrativa: l'«allegato potrà essere compiutamente definito solo una volta acquisiti gli elementi necessari per la sua predisposizione [!], anche a seguito dell'espressione del parere da parte della Conferenza unificata e dell'adozione degli atti di indirizzo delle Camere sul presente schema di intesa, oltre che nel corso del successivo passaggio di esame parlamentare del disegno di legge cui sarà allegato lo schema di intesa definitivo»²⁸.

E, tuttavia, una tale soluzione ha il vizio di sfornire la Conferenza unificata e le Camere degli elementi istruttori essenziali per una compiuta valutazione; ha il limite d'impedire l'avvio nel Paese di un dibattito pienamente partecipe e consapevole delle responsabilità coinvolte²⁹. Sicché il posticipo dei chiarimenti istruttori sulle disposizioni territorialmente soccombenti a causa

²⁸ *Relazione illustrativa all'Intesa preliminare tra il governo della repubblica e la regione Lombardia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione, ai fini dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nella materia "tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica"*, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, Doc. CCXLVII, n. 4, 19, su cui E. MANCINI, *Il deficit della trasparenza ed altre questioni sull'autonomia regionale differenziata di Calderoli & C.*, in *Dirittoepersona.it*, 19 maggio 2026.

²⁹ Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del *Cons. in dir.*

delle innovazioni dei nuovi testi di differenziazione lascia (volutamente) sottraccia i profili divisivi coinvolti. Esso rinvia la relativa individuazione a un'attività interpretativa eventuale, successiva e sempre suscettibile di avverse contestazioni politiche; apre la via a testi normativi volutamente incerti nelle recondite potenzialità innovative, così da risultare dalla difficile decifrazione sociale e politica. Ed è questo, a ben vedere, lo scopo perseguito.

3.2. Le due ultime leggi di bilancio: le «gabbie sanitarie» e la frattura socio-sanitaria del Paese

Occorre aggiungere che la frattura sanitaria del Paese non è solo prossima ed eventuale in ragione di quanto preteso dagli schemi d'intesa; è anche attuale e certa in ragione di quanto sancito dalle ultime due leggi di bilancio.

La legge di bilancio 2025 ha introdotto le *gabbie sanitarie* per i cittadini delle Regioni segnate da «fenomeni distorsivi nell'erogazione dell'assistenza sanitaria». Essa ha disposto l'obbligo di stipulare accordi bilaterali per governare la mobilità passiva e per inibire il “turismo sanitario” verso le strutture più efficienti delle altre Regioni (l. n. 207/2024, art. 1, co. 319-320). La previsione è stata presentata come necessaria e inevitabile, solo a considerare che l'effetto complessivo dell'attuale mobilità è quello di spostare risorse dal Sud (meno ricco) al Nord; vale a dire di operare nella direzione inversa rispetto alla (costosa) redistribuzione del reddito a livello regionale, con l'esito paradossale di acuire la disparità nell'accesso alle prestazioni, in quanto chi si sposta, in media, è più giovane e ha un livello di salute comparativamente più alto³⁰. Di rimando, essa ha originato l'avvio di una serie di accordi bilaterali volti a ridurre drasticamente i flussi del c.d. “turismo sanitario”

³⁰ P. BERTA ET AL. (a cura di), *Rapporto sulla sussidiarietà 2025/2026*, cit., spec. 93 ss.

(Calabria con Emilia-Romagna; Basilicata con Puglia; Puglia con Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Lazio e Campania)³¹.

E, tuttavia, ferma restando l'essenzialità del necessario risanamento economico, restano le criticità di una soluzione che sovrappone la linearità delle nuove misure di salvaguardia alla complessità del fenomeno da debellare. La mobilità passiva, infatti, non è un vizio e nemmeno un lusso: è un esodo, un viaggio in altra terra necessitato e doloroso, carico di lacerazioni familiari, di silenzi, di telefonate mute, di lacrime. Nel dettaglio essa costituisce l'effetto distorto di un contesto sanitario viziato tanto dalla precedente malagestione regionale, quanto dalla prosecuzione senza limite delle restrizioni economiche provocate dall'infinita reiterazione dei piani di rientro; una reiterazione *senza fine mai*, i cui esiti sono stati lamentati dalla stessa Consulta. Questa ha spiegato a più riprese che «il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali coinvolti, che finisce per disincentivare il buon andamento dei servizi e scoraggiare le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività»³².

³¹ *Accordo bilaterale tra Regione Emilia-Romagna e Regione Calabria per il governo della mobilità sanitaria e delle correlate risorse finanziarie, anni 2025 - 2027 (ai sensi dell'art. 1, c. 320, della legge n. 207/2024)*, in *Burc*, n. 232/2025; *Schema di Accordo ex articolo 1, comma 320, della legge n. 207/2024. Accordi bilaterali obbligatori tra la Regione Basilicata e la Regione Puglia per il governo della mobilità sanitaria e delle correlate risorse finanziarie*, in *Burp*, n. 5/2026; *Deliberazione della giunta regionale 25 marzo 2026, n. 325, Presa d'atto dello schema di Accordo bilaterale ex articolo 1, comma 320, della legge n. 207/2024 proposto dal Ministero della Salute per la gestione della mobilità sanitaria per le prestazioni di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale. Disposizioni in materia di recupero mobilità passiva*, in *Burp*, n. 31/2026.

³² Per tutte, sent. n. 9/2024, punto 6.3.1 del *Cons. in dir.*

Sicché è rispetto alle ragioni di una tale deriva patologica che andrebbero commisurate le soluzioni riguardanti i fenomeni distorsivi provocati dalla mobilità sanitaria. In tal senso occorrerebbe chiedersi secondo quali condizioni Regioni provate da perduranti restrizioni economiche potrebbero dimostrarsi improvvisamente in grado di fornire prestazioni qualitativamente pari a quelle erogate dalle altre Regioni storicamente in condizioni di equilibrio di bilancio; di rimando, occorrerebbe interrogarsi sul carattere discriminatorio delle nuove misure di risanamento sanitario, destinate a privare i residenti delle Regioni penalizzate della copertura sanitaria per accedere alle prestazioni d'eccellenza erogate da talune strutture delle altre regioni. Tanto più che, come ha segnalato il *Rapporto sulla sussidiarietà 2025*, recenti studi hanno dimostrato che la percezione dei pazienti nella scelta delle strutture a cui rivolgersi può essere più importante degli indicatori di qualità reale³³.

Del resto, sono gli stessi accordi bilaterali ad attestare una tale paradossale considerazione. Emblematico è quello fra Calabria ed Emilia-Romagna, che ha motivato irenicamente la previsione delle rigide restrizioni sanitarie alla stregua di un *lieto fine* da dispensare agli utenti calabresi. Dopo avere premesso che «su Regione Calabria ha impattato in modo rilevante la condizione di regione commissariata, con una riduzione del 24% degli addetti, tetti vincolanti su tutti i fattori produttivi», l'accordo ha rilevato ottimisticamente: «Solo dal 2022 la tendenza si è invertita, e la necessità di meglio governare, in accordo con le regioni verso le quali tradizionalmente si muovono i suoi cittadini, è legata anche alle incrementate capacità del sistema calabrese di rispondere ai fabbisogni dei suoi cittadini». E, tuttavia, la questione dell'incremento delle capacità del sistema calabrese non deve essere valutata tanto in sé, bensì in relazione agli standard delle altre Regioni e all'eventuale eccellenza delle prestazioni riservate ai relativi residenti e negate con effetti discriminatori agli utenti calabresi.

³³ P. BERTA ET AL. (a cura di), *Rapporto*, cit., 382.

Su tutto, in definitiva, resta il timore che permanga e che si aggravi l'allarmante differenza di tutela sanitaria rimarcata dal Rapporto annuale dell'ISTAT, che vede il Mezzogiorno penalizzato con i livelli più bassi di speranza di vita in buona salute (55,5 anni) rispetto al Centro e al Nord (rispettivamente 58,9 e 59,7 anni)³⁴.

Venendo alla legge di bilancio 2026, questa ha introdotto il LEP in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità in età evolutiva, definendone fra l'altro il sistema di calcolo (l. n. 199/2025, art. 1, spec. co. 706-711). Il sistema è stato prontamente impugnato dalle Regioni Puglia ed Emilia-Romagna, in quanto contrastante con la sent. n. 192/2024 soprattutto in ordine ai metodi di definizione dei livelli essenziali e di quantificazione delle relative risorse³⁵, suscettibili di radicare la frattura sociosanitaria in atto fra Mezzogiorno e resto del Paese.

Di qui le immediate reprimende filogovernative, le quali, tuttavia, hanno interessato sorprendentemente il piano politico e l'opportunità dell'impugnativa, anziché il piano costituzionale e il merito della stessa. Alla Regione ricorrente è stata addossata la responsabilità politica dell'iniziativa processuale, venendole imputato «il rischio di perdere un'occasione per ridurre i divari territoriali»; è stato obiettato che «chiedere l'intervento della Corte significa perdere di vista l'opportunità concreta che la norma [...] può offrire

³⁴ ISTAT, *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*, 2025, spec. § 2.6.1, *La speranza di vita in buona salute*, 99 ss., su cui da ultimo attentamente, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo e meridionalismo alla prova dell'autonomia differenziata*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il Mezzogiorno come ordinamento giuridico*, Napoli 2026, spec. 91.

³⁵ REGIONE PUGLIA, *Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2026*, in *G.U.*, 1 s.s., n. 11/2026; REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2026*, in *G.U.*, 1 s.s., n. 13/2026.

da subito di incidere sui divari di risorse denunciati dalle regioni meridionali, agendo per via politica»; di conseguenza è stato rimproverato che «negoziare dentro il sistema [...] potrebbe essere una strategia efficace, al contrario del ricorso alla Consulta»³⁶.

Nella degenerazione del nuovo corso regionale, in altri termini, il ricorso alla Consulta è stato inteso come una *deminutio* politica da scongiurare, piuttosto che come un *surplus* di tutela da esercitare; il “primato della politica” è stato assolutizzato sino a tenere in ostaggio il parametro costituzionale e a considerare la legittimità costituzionale svincolata dalla legalità positiva.

Ed è questa, per l'appunto, la superbia cognitiva che svuota dall'interno la forma di Stato sociale: la presunzione di poterne progettare la trasformazione secondo una legalità positiva affrancata da ogni limite di legittimità e rimessa alle pretese bulimiche di una forma di governo regionale degenerata.

4. Se manca “un pensiero forte”

Riflettendo sulle ragioni della svolta sanitaria italiana nel segno di un'organizzazione pubblica e universalista, Luca Antonini ne ha indagato le origini. Ha rilevato che a motivare il tutto fu «un pensiero forte, anzi fortissimo», elaborato in Assemblea costituente e declinato con determinazione nella successiva riforma n. 833 del 1978³⁷.

³⁶ Fra tutti F. PORCELLI (*Lep al Sud: un autogol il ricorso alla Consulta*, in *Lavoce.info*, 10 marzo 2026); in senso critico M. ESPOSITO, *Lep, la disfida di Andria*, in *XilSud* (https://steady.page/it/xilsud/posts/44a8500c-0b46-4c2a-9c3c-6bbdaab84656#post_meta_post_44a8500c-0b46-4c2a-9c3c-6bbdaab84656), 13 marzo 2026.

³⁷ L. ANTONINI e S. ZAMAGNI, *Pensare la sanità. Terapie per la sanità malata*, Roma 2025, 21 ss.

Quel pensiero non c'è più, epperò nemmeno ce n'è uno sostitutivo, quantomeno declinato con la medesima consapevolezza nelle attività parlamentari. Le nuove dinamiche politiche non se ne curano direttamente e i relativi orientamenti non sono facilmente decifrabili, al punto che solitamente se ne comprendono gli esiti solo nel tempo: «I tagli alla sanità hanno una caratteristica particolare – che deriva anche dalla dissociazione tra responsabilità impositiva (dello Stato) e organizzativa (delle Regioni) – perché rimangono silenziosi nel momento in cui vengono praticati (il cittadino non li avverte, perché non è toccata la busta paga o l'immediatezza del servizio), ma fanno un rumore assordante quando, dopo anni (ed è l'attualità che stiamo vivendo), occorre sostituire le macchine per le TAC o per le risonanze magnetiche obsolete, fare i conti con le nuove possibilità di cura, garantire il *turn over* con chi è andato in pensione, ecc.»³⁸.

Ed è in questa indecifrabile dissociazione fra realtà politica e necessità sociali che si sta consumando la frattura sanitaria nel Paese a discapito della tenuta dei principi fondanti il sistema costituzionale rimarcati da ultimo dalla Consulta: la solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica, l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti, l'effettiva garanzia dei LEP, «la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia»³⁹.

Le ragioni di allora paiono lontane, al punto che le recenti parole di Leone XIV sono valse a colmare un silenzio assordante: «La salute non può essere un lusso per pochi, ma è una condizione essenziale per la pace sociale. Una copertura sanitaria universale non è soltanto un obiettivo tecnico da raggiungere, è prima di tutto un imperativo morale per le società che vogliono definirsi giuste. La tutela e la cura della salute devono essere accessibili ai più

³⁸ L. ANTONINI, *La Corte costituzionale*, cit., 18.

³⁹ Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del *Cons. in dir.*

vulnerabili, perché ciò è richiesto dalla loro dignità e anche per evitare che un'ingiustizia diventi seme di conflitti»⁴⁰.

E, tuttavia, che una simile urgenza non sia avvertita con pari determinazione anche da altri è un problema per l'intero Paese.

⁴⁰ LEONE XIV, *Discorso ai partecipanti al convegno "Oggi chi è il mio prossimo? - Today who is my neighbor?"*, in *vatican.va*, 18 marzo 2026, reperibile nel sito della Santa Sede.