Conferenza DSU

Roma, 21 gennaio 2026

Tematica: Il futuro della società tra diseguaglianze e inclusione

Titolo: Perequazione territoriale e uguaglianza sostanziale: le opportunità e i rischi di un regionalismo ad autonomia differenziata

Autore e affiliazione

Antonio Ferrara, Dirigente di ricerca CNR, Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini"

Extended abstract

1. Introduzione e contesto

Il tema delle diseguaglianze territoriali intreccia la riflessione giuridica e quella politica ed economica.

In Italia, la questione assume un carattere strutturale, poiché il *divario territoriale* non tende a ridursi e determina un impatto sui diritti di *cittadinanza* che si scarica negativamente sulle aree più fragili del Paese.

Il luogo in cui si vive determina in misura crescente il livello di accesso ai diritti, ai servizi e alle opportunità. Tale condizione mina la coesione sociale e la fiducia nelle istituzioni, generando un circolo vizioso di marginalità economica e politica su base territoriale.

La Costituzione italiana ha delineato un modello di sviluppo equilibrato, fondato sulla solidarietà e sulla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (art. 3, co. 2, Cost.). Tuttavia, la mancata piena attuazione degli strumenti di *perequazione territoriale* previsti dall'art. 119 Cost. ha determinato il consolidarsi di una "questione territoriale" che si interseca con quella sociale.

Il processo di attuazione dell'*autonomia differenziata* (art. 116, co. 3, Cost.), attualmente in corso, rischia di ampliare questo divario, se non accompagnata da meccanismi effettivi di perequazione,

anche e soprattutto infrastrutturale, e da una definizione e un finanziamento dei *livelli essenziali delle prestazioni (LEP*) che non risultino fondati sulla spesa storica.

Non va omesso di considerare, inoltre, che il principio di *coesione economica, sociale e territoriale* trova uno specifico fondamento anche nel diritto dell'Unione europea (art. 174 TFUE) che si attua attraverso risorse e politiche dedicate in coerenza con la cornice programmatica di riferimento delineata dall'Agenda 2030.

2. Problema di ricerca e domande di riflessione

L'ipotesi di lavoro è che l'attuazione dell'autonomia differenziata in Italia può proporsi come un'opportunità di sviluppo sostenibile del sistema regionale ma anche come rischio di tenuta della coesione territoriale e dell'eguaglianza dei diritti sull'intero territorio nazionale.

Le domande di ricerca sono le seguenti:

Visto che la legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione (autonomia differenziata) prevede che dalla sua applicazione non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche e che i preaccordi tra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia e Emilia Romagna garantiscono che sono comunque "fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi" anche qualora, evidentemente, questi si rivelassero superiori ai livelli e ai fabbisogni standard effettivamente determinati:

1. In che misura si riuscirà a garantire, a spesa invariata, la soglia "costituzionalmente necessaria" dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale? Non c'è il rischio che, in ragione delle risorse finanziaria effettivamente disponibili, i *livelli essenziali* delle prestazioni siano intesi come *livelli minimi* svalutando oltremisura i diritti di cittadinanza?
2. Si potrà dare avvio a un modello di regionalismo più competitivo senza garantire un avvio non discriminatorio della competizione tra territori? È realistico, dunque, che si possa mettere fine all'uniformità del sistema regionale in essere senza mettere in atto, allo stesso tempo, un intervento perequativo straordinario destinato alle regioni in ritardo di sviluppo?
3. Il PNRR con la sua impostazione Top-Down e la limitata territorializzazione degli interventi nel Sud dell'Italia si avvia ad essere un'occasione persa per la riduzione del divario territoriale? L'istituzione di una macroregione funzionale del Mezzogiorno, secondo il modello delle macroregioni europee, potrebbe essere, allora, una soluzione innovativa per il finanziamento degli interventi speciali di perequazione, in primo luogo, infrastrutturale?

3. Approccio proposto

L'approccio proposto è giuspubblicistico italiano, comparato ed eurounitario ma aperto anche a una convergente analisi economica.

Ci si propone di dimostrare che, per evitare effetti negativi sulla coesione sociale e territoriale, non è possibile un'armonica attuazione all'autonomia differenziata – in chiave anche competitiva – senza:

- la previa attuazione dei principi costituzionali in materia di autonomia di entrata e, dunque, senza la costituzione del fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;
- la creazione di adeguati strumenti di raccordo anche nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, rendendo costituzionalmente giustiziabile la lesione del principio collaborativo;
- il generale rafforzamento dell'autonomia amministrativa delle regioni, e non delle sole regioni che richiedono la differenziazione, in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, come soggetti responsabili dell'esecuzione delle politiche pubbliche.

Ci si propone, altresì, di dimostrare che l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, se ben indirizzata, in questo contesto più generale ed equilibrato di attuazione del principio costituzionale di autonomia territoriale, può costituire un volano per il rilancio per l'incompiuto e incoerente regionalismo italiano, dandogli un volto e una missione più definiti.

L'introduzione di elementi di competizione in un sistema regionale al tempo stesso cooperativo e solidale, infatti può costituire un fattore di crescita del benessere collettivo, creando incentivi all'efficienza e alla responsabilizzazione di tutti i livelli di governo. Ciò presuppone una perequazione limitata alle sole situazioni di svantaggio non imputabili al comportamento degli enti (come l'inefficienza della spesa), ma richiede anche che le regioni più ricche non si sottraggano al rispetto di regole eque di competizione, evitando di sfruttare, in modo opportunistico, le posizioni di vantaggio derivanti dalla ripartizione delle risorse secondo la spesa storica.

4. Discussione e conclusioni

L'analisi del caso italiano nel contesto dell'Unione europea mette in evidenza che il reale funzionamento dei meccanismi perequativi manifesta l'esistenza di una tensione problematica tra gli obiettivi della *solidarietà redistributiva* e lo svilupparsi della *competizione territoriale*.

La mancata perequazione territoriale, la difficoltà di definire e finanziare i LEP, l'incoerenza e la scarsa funzionalità del modello autonomistico vivente e la pressione politica per l'*autonomia differenziata*, rischiano di produrre una *carta dei diritti diseguale* sul territorio nazionale, non più in via di solo fatto, ma in forza di una formale subordinazione del principio di eguaglianza sostanziale alla capacità fiscale dei territori.

Per queste ragioni, la perequazione deve costituire il fondamento di un'inclusione territoriale improntata a un patto di solidarietà e di giustizia tra territori, sul piano nazionale come su quello dell'Unione europea. L'obiettivo è realizzare un modello di governo territoriale, coeso,

democratico e cooperativo, in cui l'eguaglianza dei diritti non si traduca in uniformità dei modelli amministrativi, così come la solidarietà non si riduca a criteri di mera compensazione finanziaria, indipendenti dagli obiettivi di *performance* e di efficienza.

Riferimenti bibliografici essenziali

Barca, Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Commissione europea (Barca Report).

Banca d'Italia (2022), Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico, Seminari e convegni, n. 25

Cerruti, Tanja, *L'istituto della perequazione nell'incidentato cammino verso la differenziazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2025, p. 83 ss.

D'Andrea, Luigi (2025), *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 1, p. 29 ss.

D'Atena, Antonio (2022), Dove vanno le Regioni?, in *Rivista AIC*, n. 4, p. 192 ss.;

European Commission (2021), 8th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Brussels.

Leone, Giovanni (2009), *Per un regionalismo competitivo e solidale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/4, p. 533 ss.

Luciani, Massimo (2002), *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione), in Politica del diritto, n. 3, p. 345 ss*.

Mangiameli, Stelio (2020), *La riforma costituzionale e il problema non risolto della differenziazione regionale*, in Mangiameli, Filippetti, Tuzi, Cipolloni (a cura di), *Prima che il Nord assomigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, p. 31 ss.

Calamo Specchia, Marina (2023), *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti per una riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Rivista AIC*, n. 5, p. 31 ss.

Stamm, Barbara – Merkel, Gerhard (1998), *Kompetitiver Föderakismus*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, s. 467 ss.

Viesti, Gianfranco (2023), *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari.