



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**"IL DIFFICILE PERCORSO DEL REGIONALISMO  
DIFFERENZIATO:  
PROBLEMI E PROSPETTIVE ATTUALI"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. GIUSEPPE BERGONZINI**

**LAUREANDO: MATTEO SANDI**

**MATRICOLA N. 2000873**

**ANNO ACCADEMICO 2022-2023**

## APPENDICE

**Dichiarazione di autenticità** [da inserire, dopo il frontespizio, nella prima pagina della Tesi di laurea o di laurea magistrale]

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

*I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.*

Firma (signature) .....  .....



Indice

Introduzione

1. Il regionalismo differenziato: cos'è, in cosa consiste e il suo riconoscimento in Costituzione

1.1 Il legame tra il principio di sussidiarietà e una migliore tutela dei diritti costituzionali

1.2 Un cambio di visione: nesso tra autonomia regionale e differenziazione

2. Unità nazionale e autonomie regionali

2.1 Il principio unitario in opposizione al principio autonomista

2.2 La paura per una “secessione dei ricchi”

3. I limiti e le condizioni di applicazione del regionalismo differenziato

3.1 Limiti di sistema e i numerosi principi costituzionali della cornice legislativa

3.2 Due criticità finanziarie: la redistribuzione delle risorse alle Regioni e la determinazione e il rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni

3.3 Il raggiungimento dell'obiettivo del regionalismo differenziato è vincolato al rispetto di particolari condizioni

Conclusioni

Bibliografia ed ulteriore documentazione consultata





## Introduzione

Nell'articolo 5 della Costituzione italiana viene citato il principio del decentramento amministrativo. Tale principio spiega come il trasferimento di alcuni poteri o alcune funzioni, inizialmente accentrati in capo al governo della nazione, sia riconosciuto dalla Costituzione stessa in modo tale che gli enti locali a cui questi poteri vengono concessi, possano meglio rispondere alle esigenze del territorio e dei suoi cittadini. Particolari forme di autonomia regionale speciale, diverse però dal regionalismo differenziato di oggi che fu introdotto per la prima volta nel 2001<sup>1</sup>, sono sempre state presenti all'interno della Costituzione. Tra gli anni '90 e i primi anni del 2000 hanno subito importanti modifiche, l'ultima delle quali è la così detta "riforma del Titolo V". Questa riforma ha cambiato notevolmente la struttura del governo territoriale, stravolgendo i consueti rapporti tra Stato centrale e Regioni, con l'obiettivo di attuare maggiormente i principi costituzionali preesistenti di autonomia e decentramento amministrativo.

### 1. Il regionalismo differenziato: uno strumento costituzionalmente riconosciuto

La Costituzione italiana prevede e norma, principalmente attraverso l'articolo 116, lo strumento del regionalismo differenziato con l'impiego di numerosi principi costituzionali, tra cui è importate ricordare il già citato principio di decentramento amministrativo, il principio di sussidiarietà, il principio di differenziazione ed il principio di adeguatezza. Questi principi fanno sì che, attraverso anche una loro corretta applicazione, il regionalismo differenziato potrebbe rappresentare, come inizialmente pensato dai membri dell'Assemblea costituente, con le Regioni con autonomia speciale, uno strumento costituzionale per raggiungere una maggiore eguaglianza sociale ed economica.

---

<sup>1</sup> I. MARCONI, *L'articolo 5 della Costituzione: unità e indivisibilità della Repubblica. Contenuto, finalità e implicazioni della norma*, disponibile in *Altalex.com*: <https://www.altalex.com/guide/articolo-5-della-costituzione>, 26 maggio 2021.

Inoltre, il regionalismo differenziato, stando a quanto previsto dal legislatore costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001, dovrebbe essere inteso come una diversa lettura del ruolo dello Stato e non di quello delle Regioni; infatti, bisogna ricordare che il concetto di regionalismo differenziato si affianca facilmente ad un determinato tipo di federalismo<sup>2,3</sup>, il cui significato sostanziale è il trasferimento di alcuni poteri dello Stato centrale, per sua volontà, ai diversi stati federali. Tuttavia, molte perplessità sono sorte nei confronti di tale strumento perché possibilmente lesivo dell'unità nazionale con il rischio di avere un'Italia divisa in due. A questo proposito però, può venire in nostro aiuto l'articolo 5 della nostra Costituzione che cita testualmente: *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.”*; in questo modo si può notare come un'effettiva ed eventuale lacerazione del nostro paese, sia più complicata del previsto. Nel prosieguo di questo documento si avrà il modo di osservare meglio gli effetti prodotti da ciascuno dei suddetti principi.

### 1.1 Il legame tra il principio di sussidiarietà e una migliore tutela dei diritti costituzionali

Il principio di sussidiarietà ci aiuta a comprendere come il raggiungimento di una maggiore eguaglianza economica e sociale, principale obiettivo dello strumento costituzionale in questione, sia strettamente connesso alla migliore tutela dei diritti costituzionali.

---

<sup>2</sup> S. DE LUCA, *Federalismo*, disponibile in *Dizie.eu* - <https://www.dizie.eu/dizionario/federalismo/>, 2009.

<sup>3</sup> F. GALLO, *Dal federalismo al regionalismo differenziato*, *Rivista della Corte dei Conti* n° .5/2019, pp. 7-8.

Tale principio spiega come una funzione solitamente svolta dallo Stato centrale possa essere messa in pratica con maggiore efficacia se trasferita nelle “mani” di alcuni enti locali (ripresa del sopra citato concetto di federalismo). Questi enti essendo, per definizione, più a stretto contatto con le realtà locali di ogni territorio possono, se adeguatamente gestiti, rispondere meglio alle esigenze dei cittadini e dell’ambiente di quello stesso territorio rispetto ad iniziative proposte dal Governo centrale. Così facendo risulterebbero più tutelati i diversi diritti costituzionali sottostanti ai rispettivi poteri trasferiti agli enti locali, in quanto i cittadini si sentirebbero maggiormente coinvolti nelle politiche locali e vedrebbero rispettate le proprie aspettative in maniera più concreta. L’altra faccia della medaglia, che si ricollega all’eventuale rischio di disfacimento dell’unità nazionale, è che potrebbero risultare maggiormente tutelati i diritti costituzionali di alcuni ma non di tutti; ovvero, di quei cittadini la cui Regione non ha dato inizio ad un processo di trattativa con lo Stato centrale per la propria autonomia. Bisogna ricordare, però, che la concessione dell’autonomia alle Regioni che la richiedono deve ottenere l’approvazione finale del Parlamento, procedimento inserito appositamente per rispettare il principio di solidarietà<sup>4</sup>, a cui la Costituzione accenna nell’articolo 2 dicendo che “*La Repubblica (...) richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*” che stanno alla base della democrazia, del principio di unità e per evitare che si creino maggiori divari territoriali e che essa è accompagnata anche da un numero maggiore di responsabilità attribuite alle Regioni richiedenti; quindi, non solo di una maggiore tutela dei diritti.

---

<sup>4</sup> A. COSTANZO, *Principio di solidarietà e giurisprudenza sui diritti umani (il trattamento dei lavoratori stranieri)*, Università degli Studi di Catania, disponibile in: [http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JM\\_humanrights/costanzo.pdf](http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JM_humanrights/costanzo.pdf), pp.2-3.

## 1.2 Un cambio di visione: nesso tra autonomia regionale e differenziazione

Per focalizzare meglio il nesso presente tra autonomia regionale e differenziazione, che si può trovare nella prospettiva di andare oltre la funzione centralista dello Stato, può essere utile comprendere lo stesso significato del principio di differenziazione. Tale principio, infatti, prevede che a livello di amministrazione si tenga conto delle diverse caratteristiche di ogni ente, come quelle geografiche, demografiche, culturali e molte altre ancora, in modo tale che vi sia una risposta il più mirata possibile nei confronti dei singoli territori. Detto ciò, il collegamento tra autonomia e differenziazione trova le sue fondamenta su quattro aspetti principali, su cui si basa la nota e già citata riforma del Titolo V del 2001, favorendo la differenziazione nella forma di governo, nella legislazione, nell'amministrazione e nella finanza. Per quanto riguarda la forma di governo, il principio dell'elezione diretta del capo dell'Esecutivo è stato tutelato da una forma di governo regionale rigida basata sulla consonanza politica tra Presidente e Consiglio, superabile solo con una mozione di sfiducia; tuttavia, questo ha limitato soluzioni innovative inerenti alla "progettualità" statutaria. In prospettiva, invece, della differenziazione nella legislazione, quest'ultima è stata ostacolata dalla continua espansione delle così dette materie trasversali che ha finito per far fuoriuscire dal limite della competenza regionale la legislazione stessa. Il terzo aspetto, invece, riguarda l'amministrazione a livello degli enti locali e quindi, in senso ampio, anche delle Regioni. Dall'articolo 118 della Costituzione, che cita al primo comma "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*", sarebbe, infatti, previsto che le funzioni amministrative fossero adeguatamente differenziate seguendo i principi costituzionali citati ed assicurando, appunto, l'esercizio unitario; nonostante ciò, a tale principio non è mai stata assegnata la dovuta rilevanza. Nell'ambito della finanza, infine, quest'ultima non è stata adeguatamente differenziata a livello locale, per esempio attraverso l'introduzione di tributi propri degli enti locali. A questo punto, si può comprendere bene come i progetti di autonomia regionale siano

strettamente connessi e dipendenti positivamente dal concetto di differenziazione e in modo implicito ed equivalente, anche al principio di sussidiarietà.

## 2. Unità nazionale e autonomie regionali

Ancora una volta l'articolo 5 della Costituzione ci può guidare all'interno di un altro importante aspetto del regionalismo differenziato, ovvero l'apparente ossimoro tra unità nazionale, descritta nel principio intrinseco al comma 1 dell'articolo sopra citato, e le autonomie regionali. È utile, quindi, comprendere bene il principio di unità<sup>5</sup> che è un principio a sé stante e con rilevanza autonoma ma, come tanti altri, per comprenderlo a pieno è necessario considerare anche gli altri principi ad esso collegati. Infatti, come si accennava, al primo comma di questo articolo viene sottolineato il concetto di unità nazionale che deve essere intesa in maniera molto ampia. Quando si parla di unità nazionale non si vuole intendere solo l'unità territoriale e politica della nazione ma, soprattutto, l'unità valoriale e del processo di integrazione del popolo italiano, rispettando i principi solidaristici e i diritti e doveri fondamentali sanciti in Costituzione. È, quindi, questo un concetto che allude all'integrazione normativa tra i differenti livelli di governo e ad un'unità valoriale e di principi condivisi. Proprio per far sì che questa visione di unità nazionale non venisse scalfita da un concetto di regionalismo indipendentista o federalista in un futuro prossimo, Paolo Rossi, deputato dell'Assemblea costituente e componente della commissione per la Costituzione, e Francesco Saverio Nitti, sempre deputato dell'Assemblea costituente, vollero che il principio di unità nazionale, precedentemente inserito nell'articolo 106 della Costituzione, fosse inserito tra i principi fondamentali (oggi articolo 5 Cost. appunto).

---

<sup>5</sup> I. MARCONI, *L'articolo 5 della Costituzione: unità e indivisibilità della Repubblica. Contenuto, finalità e implicazioni della norma*, disponibile in *Altalex.com*: <https://www.altalex.com/guide/articolo-5-della-costituzione>, 26 maggio 2021.

Entrambi, però, credevano che una vera unità nazionale concepita in senso ampio e basata sui valori del popolo italiano sovrano, si sarebbe potuta esprimere nella sua più alta forma attraverso forme di regionalismo che facessero diventare il sistema amministrativo degli enti locali, e quindi in senso ampio anche delle Regioni, molto più efficiente e snello. Da questa spiegazione possiamo dedurre che l'iniziale parvenza di un contrasto tra il principio di unità nazionale e il concetto di autonomie regionali, non solo sembra essere stroncato fin dalla nascita della nostra Costituzione, atto che delinea le caratteristiche essenziali dello Stato italiano, ma che in realtà viene vanificato dalla rilevante interdipendenza tra unità nazionale e autonomia regionale.

## 2.1 Il principio unitario in opposizione al principio autonomista

La riforma del Titolo V del 2001, già nominata numerose volte, ha riaperto il dibattito nazionale sulla possibile effettiva applicazione dell'articolo 116 della Costituzione riguardo il regionalismo differenziato. Si sono create così, due posizioni fortemente polarizzate. La prima, a favore del principio autonomista, tenuta da chi crede che il regionalismo differenziato rappresenti l'unica via percorribile per valorizzare il regionalismo italiano e rispettare, quindi, le volontà iniziali della Costituzione; la seconda, a favore del principio unitario e nominata più volte, è tenuta da chi crede che l'applicazione dell'articolo 116 della Costituzione possa rappresentare una grave minaccia all'unità nazionale. Concentrandosi meglio sull'effettiva attuazione dell'articolo in questione, si riscontrano tre principali problematiche. Prima di affrontarle una ad una, però, è doveroso rispolverare velocemente i passaggi rilevanti del procedimento legislativo<sup>6</sup> che coinvolge l'attuazione dell'articolo e dal quale, come si potrà riscontrare, scaturisce la prima complicazione.

---

<sup>6</sup> Dossier XIX legislatura, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 maggio 2023, pp. 22-28.

Il procedimento ha inizio quando la Regione interessata a chiedere l'assegnazione di una forma particolare di autonomia al Governo centrale, ha adeguatamente consultato gli enti locali del proprio territorio ed ha presentato richiesta al Governo. Successivamente, prende il via la creazione di una bozza di intesa tra Stato centrale e Regione interessata; questo per far sì che venga rispettata la riserva di legge di tipo rinforzato prevista a livello normativo anche per questo tipo di decisioni. Inoltre, un secondo obiettivo è che, trattandosi di intese tra Consiglio regionale e Governo centrale, i principi di adeguatezza e differenziazione che tengono conto delle singolarità di ogni Regione, vengano perseguiti correttamente e che venga assegnato il giusto peso alle differenti esigenze di ogni territorio. Dopo di che, passato un primo vaglio da parte del Consiglio dei ministri, il testo dell'intesa viene passato al giudizio delle Camere dove il testo dell'iniziativa viene esaminato e votato e dove, per la sua approvazione, è richiesta la maggioranza assoluta. Il complesso procedimento amministrativo termina con l'approvazione, quindi la successiva approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e la successiva attuazione, del testo di legge o con il suo rifiuto. Detto ciò, ci si può ora concentrare meglio sull'effettiva attuazione dell'articolo 116, per la quale si riscontrano le tre principali problematiche nominate in precedenza. La prima problematica riguarda il procedimento amministrativo sopra descritto. In particolare, sono sorte delle perplessità sull'effettiva coincidenza tra la bozza di intesa e il testo definitivamente approvato in sede parlamentare. Infatti, un'eventuale notevole differenza tra i due documenti non rispecchierebbe in senso sostanziale lo scopo per cui è stata assegnata la suddetta riserva di legge. La seconda problematica, invece, riguarda maggiormente l'aspetto quantitativo della differenziazione, che come accennato prima vede dei limiti giuridici alle materie destinate a quest'ultima, a tutela delle funzioni dello Stato centrale ma, soprattutto, in riferimento al profilo economico-finanziario e alla diffusa percezione di inadeguatezza degli investimenti realizzati dal Governo centrale verso le Regioni del Mezzogiorno, in rispetto del principio di solidarietà. Infine, la terza problematica riscontrata riguarda proprio le complessità legate alle risorse finanziarie, che verranno affrontate in seguito, e quindi alla loro quantificazione



e distribuzione rispetto alle funzioni svolte dall'amministrazione statale, dalle Regioni richiedenti l'autonomia e quelle ancora a statuto ordinario.

## 2.2 La paura per una "secessione dei ricchi"

La comprensibile paura di un'importante divaricazione nazionale e delle sue possibili gravi conseguenze ha comportato, ovviamente, ad interrogarsi sul futuro della situazione economico-finanziaria di ciascuna Regione. Rientra in questo contesto la questione di una possibile "secessione dei ricchi" le cui protagoniste sarebbero le Regioni alle quali lo Stato centrale concordi una particolare forma di autonomia. Tale preoccupazione si fonda sull'idea che, a queste ultime Regioni, le risorse finanziarie vengano concesse in misura maggiore dato che in capo ad esse sarebbero trasferite ulteriori funzioni, prima svolte a livello centrale, che richiederebbero maggiori entrate. Tuttavia, la soluzione a questa problematica è presente sempre all'interno della Costituzione, dove sempre è stata. Si sta parlando, infatti, dell'articolo 119 della Costituzione che, in particolare al comma 3, spiega come alle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni vi debbano fare carico le Regioni stesse con i loro patrimoni e le loro risorse autonome derivanti dalle fonti nominate dalla Costituzione stessa; infatti, il procedimento per definire e trovare le fonti di finanziamento inerenti le competenze in carico ad una Regione sono indicate nell'articolo 119, comma 4 della Costituzione dove viene precisato che ogni Regione deve fare fronte a tali spese con risorse individuate nella compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (e di eventuali altri tributi erariali) e attraverso aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei tributi riferibile al territorio regionale.

Inoltre, viene fatto riferimento anche al concetto di “spesa storica”, “definita come l’ammontare effettivamente speso da un determinato ente pubblico in un anno per l’offerta di servizi ai cittadini, senza tenere conto di altri fattori.”<sup>7</sup>. Per di più, al comma 5, eventuali maggiori risorse concesse dallo Stato sarebbero solo per permettere la rimozione di squilibri economico sociali; funzione questa in antitesi con una possibile “secessione dei ricchi”. Nell’articolo 116 al secondo comma, inoltre, viene chiaramente indicata la modalità di distribuzione delle risorse finanziarie e, soprattutto viene fatto riferimento alle risorse riguardanti le funzioni aggiuntive che deriverebbero da una forma particolare di autonomia differenziata. Infatti, viene specificato che la fonte di finanziamento è rappresentata dalla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione; mentre per la delimitazione dei tributi e per la disciplina specifica, la norma rinvia all’intesa di cui all’articolo 2 del disegno di legge in esame, alla base del conferimento di funzioni. La normativa in esame, all’interno della quale l’intesa è tenuta a operare, è quella del principio contabile della copertura delle leggi di spesa e dei principi costituzionali. In aggiunta, per quanto riguarda una buona parte del Fondo sanitario regionale, per esempio, questo è su base capitaria, il che non rappresenta discriminazioni sul piano finanziario. Se si considera, infine, la norma che prevede la sopracitata compartecipazione regionale al gettito di uno o più tributi erariali come fonte di finanziamento, questa sta ad indicare nel significato più ampio il così detto “residuo fiscale” che è la differenza tra il contributo fiscale e il beneficio della spesa pubblica dei cittadini di una determinata Regione; esso sta in contrapposizione con l’idea della “secessione dei ricchi”<sup>8</sup>, soprannominata e discussa, in quanto è il pilastro centrale delle richieste delle Regioni richiedenti l’autonomia. I sostenitori dell’autonomia differenziata<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», *Sull’art. 116, III comma, della Costituzione*, febbraio 2020, p. 78.

<sup>8</sup> L. GRECO e P. MESSINA, *Regionalismo differenziato: rischi e opportunità*, disponibile in [iresveneto.it](http://iresveneto.it), 2020.

<sup>9</sup> “Regionalismo differenziato. Zaia: “Non è secessione dei ricchi”. E su sanità: “Su personale, farmaci ed edilizia la paralisi dello Stato ha danneggiato la Regione”, disponibile in: [https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo\\_id=72685](https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=72685), 03 aprile 2019.

riconoscono e sottolineano che un divario tra Regioni, in particolare tra quelle del Nord e del Sud Italia, sia presente già da molto tempo e che questo sia stato causato da una diversa, inefficace e inefficiente spesa delle risorse destinate alle Regioni che attualmente si trovano in maggiore difficoltà. Quindi si può concludere che una “secessione dei ricchi” causata dall’attuazione del sopra citato articolo 119 non è credibile<sup>10</sup>; tuttavia, una divaricazione del territorio nazionale e differenze importanti dai punti di vista economico e finanziario, oltre ad essere già presenti, potrebbero continuare ad incrementarsi se la gestione delle risorse a livello regionale non viene svolta nella maniera più opportuna. C’è, inoltre, da dire che le Regioni italiane sono strutturalmente diverse e ciascuna ha problemi diversi e più o meno importanti, quindi le istituzioni, sia a livello regionale che a livello nazionale, dovrebbero attivarsi per mettere la parola fine a queste determinate problematiche che continuano imperterrite a rovinare il tessuto economico e sociale in particolare di alcune Regioni.

### 3. I limiti e le condizioni di applicazione del regionalismo differenziato

Fino ad adesso si è potuto comprendere come lo strumento del regionalismo e la valorizzazione delle autonomie regionali furono pensate dai padri costituenti, anche se in forma più embrionale, per ottenere uno Stato che attraverso un modello amministrativo decentrato e, quindi, più snello, fosse più efficiente ed allo stesso tempo ogni parte della nazione fosse strettamente legata alle altre attraverso legami valoriali. Tuttavia, come si è riscontrato nel susseguirsi degli anni e delle diverse legislature, la sua applicazione ha suscitato e suscita ancora oggi grandi perplessità e preoccupazioni, più o meno fondate, e riscontra la presenza di notevoli ostacoli che si pongono in mezzo alla sua concretizzazione.

---

<sup>10</sup> R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, disponibile in: *laCostituzione.info* -<https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/la-secessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/> , 16 febbraio 2019.

A prova di ciò, ci sono i diversi tentativi di richiesta dell'autonomia, avviati ma poi non conclusi, da parte delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia che hanno siglato accordi preliminari con lo Stato ancora nel febbraio 2018 ma non sono mai riusciti ad ottenere un accordo definitivo. Dall'altro lato, però, le numerose richieste ricevute dai diversi governi che si sono susseguite negli anni da parte di altre Regioni, ci fanno arrivare alla conclusione che le così dette "forme particolari di autonomia" sono ora, più che mai, essenziali e necessarie per avere un netto miglioramento della struttura amministrativa dello Stato e per soddisfare meglio i bisogni dei cittadini. Le motivazioni per cui non si è mai giunti, appunto, all'effettiva applicazione dell'art. 116 della Costituzione sono dovute principalmente a delle limitazioni legate al sistema legislativo e a delle problematiche riguardanti la materia finanziaria. È doveroso, quindi, andare a vedere più nel dettaglio i confini, che vengono posti dal nostro sistema legislativo, alla realizzazione di una richiesta di autonomia regionale e cercare di comprendere come sarebbe possibile realizzare quello che, una volta, era visto dai nostri padri costituenti la soluzione a numerosi problemi di governabilità. In ultima analisi, si andrà ad osservare come la ripartizione delle risorse finanziarie sia più complicata di quello che sembra e come ciò possa portare, in caso di una errata considerazione delle leggi, a grandi problematiche a livello nazionale.

### 3.1 Limiti di sistema e i numerosi principi costituzionali della cornice legislativa

I confini entro i quali la formazione di una bozza di intesa tra Stato e Regioni e la sua applicazione risulterebbero rispettati, che abbiamo potuto individuare fino a questo punto, sono quelli che l'articolo 116 della Costituzione pone. Superando questi ultimi, infatti, non verrebbe tenuto conto degli importantissimi principi costituzionali precedentemente analizzati, portando così, ad un effettivo divario tra Regioni ma soprattutto tra cittadini.

Andando, tuttavia, ad osservare più attentamente i limiti così detti di “sistema” che il sistema legislativo, appunto, pone all’applicazione del regionalismo differenziato, possiamo notare come venga ben tutelata la parte inerente al finanziamento delle Regioni<sup>11</sup>, facendo particolare riferimento all’articolo 119 della Costituzione. Dai commi di quest’ultimo articolo, infatti, la dottrina ha ricavato una serie di principi che dovrebbero essere seguiti scrupolosamente per non sbagliare a centrare l’obiettivo che chi ha inserito lo strumento del regionalismo differenziato, si era precedentemente posto.

In particolare, si possono estrapolare dal sopracitato articolo costituzionale i seguenti principi:

- a. il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, per il quale le Regioni ed i diversi enti territoriali debbano sostenere le proprie spese con le risorse in loro possesso (concetto precedentemente introdotto);
- b. il principio di equilibrio di bilancio, che dovrebbe essere posto a base dei criteri volti a dimostrare la solidità delle finanze regionali per l’accesso alla differenziazione e che *“Le regioni e gli enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell’esercizio non negativo.”*<sup>12</sup>;
- c. il principio della c.d. ‘neutralità perequativa’, che fa riferimento al concetto di perequazione definito dalla Corte dei Conti come segue: *“il processo di perequazione si sostanzia nella correzione degli effetti della distribuzione non omogenea delle basi imponibili e dei bisogni di spesa tra gli enti territoriali, affinché possa garantirsi su tutto il territorio nazionale l’accesso ad un medesimo livello di servizi pubblici locali, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, a parità di tributi pagati (cd. equità orizzontale)”*<sup>13</sup>;

---

<sup>11</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)* n°. 4/2019, 17 dicembre 2019.

<sup>12</sup> Camera dei deputati – Servizio studi XVIII legislatura, *L’equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali*, 31 marzo 2020, p. 1.

<sup>13</sup> Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, *Audizione della Corte dei Conti sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata*, 11 dicembre 2019, p. 39.

d. il principio del finanziamento integrale delle spese relative alle funzioni rientranti nei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni), secondo il quale le Regioni e gli enti dovrebbero far fronte, in modo integrale, alle spese relative a suddetti servizi che, come viene riferito in una nota del Ministero dell'Interno, essi *“hanno una funzione di tutela dell'unità economica e della coesione sociale della Repubblica.”*<sup>14</sup> e che ricoprono il ruolo di un'importante punto di riferimento per l'assegnazione di risorse finanziarie alle Regioni e può quindi essere usato per verificare che non vi siano disuguaglianze nel processo di trasferimento di queste ultime. Inoltre, attraverso *“l'attività di definizione dei fabbisogni e dei costi standard si può superare il più semplice criterio della spesa storica, che riflettendo, inevitabilmente, i preesistenti squilibri tra le diverse Regioni, può rivelarsi meno equo in un'ottica di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali.”*<sup>15</sup>. Bisogna, inoltre, ricordare come anche il finanziamento di questi parametri sia molto rilevante nel contesto del regionalismo differenziato. È proprio qui che troviamo un ulteriore ostacolo, che molti hanno tentato di superare legislativamente parlando ma senza mai trovarne una soluzione vera e propria; se dovessero venire conferite ulteriori funzioni alle Regioni, queste ultime dovrebbero farsi carico delle spese andando però a ridurre le entrate dello Stato in quanto una parte importante dei tributi erariali verrebbe lasciata alle Regioni. In questo modo, lo Stato avrebbe meno risorse per andare incontro al soddisfacimento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, il che porterebbe ad una mancata garanzia di questi su tutta la penisola e quindi, di conseguenza, una violazione delle norme Costituzionali.

---

<sup>14</sup> Ministero dell'interno - Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali, *LEP e perequazione finanziaria*, 7 settembre 2006, p. 3.

<sup>15</sup> Dossier XIX legislatura, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 maggio 2023, p. 33.



e. i principi relativi al patrimonio e all'indebitamento degli enti territoriali, tra i quali ricordiamo *“il principio della c.d. golden rule, secondo la quale gli enti locali possono indebitarsi esclusivamente per finanziare spese di investimento.”*<sup>16</sup> ed il principio del pareggio di bilancio;

Infine, è presente la previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali per fini che mirano a dare effettività al principio di eguaglianza sostanziale. In modo particolare, si può notare come dai commi numero 3 e 5 emerga un fine solidaristico diretto a fornire agli enti e ai territori più svantaggiati un supporto finanziario da parte dello Stato.

### 3.2 Due criticità finanziarie: la redistribuzione delle risorse alle Regioni e la determinazione e il rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni

Dopo aver visto i numerosi principi, di grande rilevanza per il rispetto dei diritti sociali e civili, che delimitano il campo di applicazione del più volte nominato articolo 116 della Costituzione, è il momento di andare a dare un'occhiata ad alcune problematiche inerenti al campo finanziario. Queste, infatti, nonostante i continui tentativi delle diverse legislature di trovarvi una soluzione, continuano ad essere presenti ed a creare numerosi spunti per dibattiti politici. La parte generale delle intese afferma che *“L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo”*; tuttavia, le motivazioni portate avanti dalle Regioni che chiedono l'autonomia differenziata non sembrano soddisfare pienamente la sopra riportata condizione, in quanto tali Regioni sembrano fare dell'insoddisfazione riguardante l'inefficienza della redistribuzione delle risorse, il punto focale della loro richiesta. Questa è una prima criticità, che può risultare più o meno significativa in base a chi la scorge.

---

<sup>16</sup> Camera dei deputati – XVII legislatura, *Le regole per l'indebitamento degli enti territoriali*, disponibile in *Camera.it*:

[https://www.camera.it/leg17/561?appro=l\\_indebitamento\\_degli\\_enti\\_territoriali](https://www.camera.it/leg17/561?appro=l_indebitamento_degli_enti_territoriali).

Un altro punto critico più significativo, perché possibilmente lesivo dell'articolo 119 della Costituzione è la non sufficiente presa in considerazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la cui importanza viene sottolineata anche dalla giurisprudenza costituzionale, e la mancata creazione ed un corretto utilizzo di un fondo perequativo per gli enti e le comunità con una minore capacità fiscale per abitante. Questo, infatti, è quanto previsto dal terzo comma dell'art. 116, che richiama l'articolo 119 Costituzione come limite all'attuazione del regionalismo differenziato. Quest'ultima disposizione prevede, al quarto comma, l'introduzione di un fondo perequativo, appunto, «per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; il comma 5 stabilisce che le risorse individuate in base ai commi precedenti servono a finanziare le funzioni attribuite ai differenti livelli di governo e, infine, in base al sesto comma, lo Stato «destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Invece, per quanto riguarda i LEP, rientrano tra questi i servizi di sanità, istruzione e assistenza. Le spese di questo tipo devono essere classificate come spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione e deve essere previsto il finanziamento integrale del fabbisogno standard ad essi associato, calcolato a partire dai costi standard.

### 3.3 Il raggiungimento dell'obiettivo del regionalismo differenziato è vincolato al rispetto di particolari condizioni

Il tema del regionalismo differenziato come si è potuto capire e come i tentativi falliti di alcune legislature precedenti nell'applicarlo possono dimostrare, è un campo minato dove il corretto rispetto delle norme e la loro precisa applicazione rappresentano un elemento fondamentale per evitare di commettere sbagli che potrebbero portare a criticità finanziarie, sociali e riguardanti gli ampiamente e fortemente tutelati diritti civili. Proprio in questo ultimo punto, ricollegandosi anche ai paragrafi precedenti, si può vedere come una grande attenzione debba essere quindi data nei confronti dei parametri previsti dalla Costituzione, ovvero si sta parlando dei già nominati Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Questi, appunto, garantiscono in maniera ottimale il rispetto dei diritti civili ed ai quali, l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e



condizioni particolari di autonomia, nelle materie di cui all'art. 116, comma 3 della Costituzione, è stata definitivamente subordinata. La definizione dei LEP si delinea, quindi, come un passaggio necessario affinché si possa procedere alla stipula degli accordi tra lo Stato e le Regioni per la concretizzazione della loro autonomia differenziata. “A tal fine la legge di bilancio 2023 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri coinvolti nel percorso di realizzazione dei LEP per i profili di competenza, dai Ministri competenti nelle materie volta per volta chiamate in causa, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI”<sup>17</sup>.

### Conclusioni

Un'idea di regionalismo differenziato o, meglio, di “forme particolari di autonomia” è sempre stata presente nella storia costituzionale e del processo normativo del nostro paese, con il primario obiettivo di ottenere e plasmare una nazione forte e coesa che potesse contare su un apparato amministrativo snello e garante della giustizia sociale. Non a caso, la più alta carica dello Stato e, quindi, il massimo garante della Costituzione, ovvero il Presidente della Repubblica, ribadisce ancora oggi come vi sia bisogno di “riflettere sui modi in cui, nel contesto dei mutamenti indotti dall'evolvere dei processi produttivi e dall'evoluzione della struttura demografica del Paese, gli obiettivi di coesione possano essere resi sempre più raggiungibili...” e come questo sia “...opera preziosa”<sup>18</sup>. Analizzando le sue importanti parole si può notare il riferimento a due aspetti che non vi è dubbio siano anche strettamente legati al processo dell'autonomia differenziata: la coesione (e di conseguenza l'uguaglianza) tra cittadini delle diverse Regioni nazionali e le modalità a cui giungere a questo importante obiettivo.

---

<sup>17</sup> Dossier XIX legislatura, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 maggio 2023, p. 35.

<sup>18</sup> F. FINZI, *Mattarella: 'Su Autonomia garantire diritti a nord e a sud'*, disponibile in [ansa.it](https://ansa.it), 22 novembre 2022.

Riguardo la coesione, non si può fare a meno di pensare ai sopra nominati LEP ed ai diritti civili e sociali strettamente a loro connessi, che hanno il ruolo di garantire un'uguaglianza sociale e di permettere un completo rispetto dei principi fondamentali sanciti dalla Costituzione; ancora una volta si ricorda, per esempio, il principio di solidarietà. Questo obiettivo ricopre una rilevanza non indifferente ma, come in tutte le cose la differenza la fanno le modalità con le quali si tenta di raggiungere questo obiettivo. Ecco che il discorso del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, inizia ad assumere ancora maggiore importanza dato che viene pronunciato da una carica che della Costituzione ne è il garante e quindi si può comprendere come il rispetto dei principi e delle norme costituzionali nella stesura di una bozza di intesa Stato-Regioni, nel nostro caso del regionalismo differenziato, e nella sua attuazione sia un aspetto fondamentale che non può non essere preso in considerazione. Quindi, in conclusione, nonostante il regionalismo differenziato rappresenti, come dimostrato negli esempi sopra riportati che fanno riferimento ad un progetto politico che vede le sue radici nel fondamento della nostra forma di governo, una strada che inevitabilmente si dovrà intraprendere per ottenere una radicale svolta del nostro complesso sistema burocratico e quindi a sua volta amministrativo, è da tenere in considerazione che per arrivare al traguardo tenendo fede a ciò che la nostra Costituzione prevede, è necessario che le leggi vengano rispettate rientrando così all'interno di quel campo di azione legislativa che è legittima. Gli ostacoli sono molti in questo percorso, sia dal punto di vista del sistema legislativo, che è molto complesso ed intricato, con il rischio di incappare facilmente in una situazione difficile, sia dal clima politico molto acceso e nel quale le opinioni di ognuno, riguardanti questo delicato tema, sono molto spesso contrastanti.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) n°. 4/2019, 17 dicembre 2019.

R. BIN, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, disponibile in: *laCostituzione.info* - <https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/la-secessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/>, 16 febbraio 2019.

A. COSTANZO, *Principio di solidarietà e giurisprudenza sui diritti umani (il trattamento dei lavoratori stranieri)*, Università degli Studi di Catania, disponibile in:

[http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JM\\_humanrights/costanzo.pdf](http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JM_humanrights/costanzo.pdf).

S. DE LUCA, *Federalismo*, disponibile in *Dizie.eu* - <https://www.dizie.eu/dizionario/federalismo/>, 2009.

L. GRECO e P. MESSINA, *Regionalismo differenziato: rischi e opportunità*, disponibile in *iresveneto.it*, 2020.

F. GALLO, *Dal federalismo al regionalismo differenziato*, *Rivista della Corte dei Conti* n°.5/2019.

I. MARCONI, *L'articolo 5 della Costituzione: unità e indivisibilità della Repubblica. Contenuto, finalità e implicazioni della norma*, disponibile in *Altalex.com*: <https://www.altalex.com/guide/articolo-5-della-costituzione>, 26 maggio 2021.

S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, disponibile in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020.

G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, disponibile in *Federalismi.it*, 1 luglio 2015.

## ULTERIORE DOCUMENTAZIONE CONSULTATA

Università degli Studi di Milano e Centro studi sul federalismo, *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, disponibile in:

[https://www.csfederalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF\\_RegionalismoDifferenziato\\_Dic2019\\_.pdf](https://www.csfederalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019_.pdf), 8 ottobre 2019.

Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», *Sull'art. 116, III comma, della Costituzione*, febbraio 2020.

Ministero dell'interno - Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali, *LEP e perequazione finanziaria*, 7 settembre 2006.

Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, *Audizione della Corte dei Conti sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, 11 dicembre 2019.

Dossier XIX legislatura, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 maggio 2023.

Camera dei deputati – Servizio studi XVIII legislatura, *L'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali*, 31 marzo 2020.

“Regionalismo differenziato. Zaia: “Non è secessione dei ricchi”. E su sanità: “Su personale, farmaci ed edilizia la paralisi dello Stato ha danneggiato la Regione”, disponibile in: [https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo\\_id=72685](https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=72685), 03 aprile 2019.

Camera dei deputati – XVII legislatura, *Le regole per l'indebitamento degli enti territoriali*, disponibile in *Camera.it* - [https://www.camera.it/leg17/561?appro=l\\_indebitamento\\_degli\\_enti\\_territoriali](https://www.camera.it/leg17/561?appro=l_indebitamento_degli_enti_territoriali).