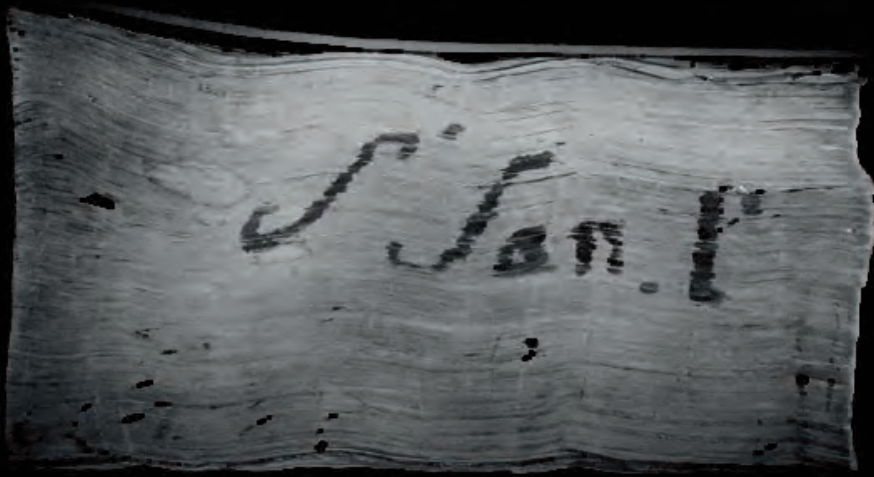




FONDAZIONE BANCO NAPOLI

# QUADERNI DELL'ARCHIVIO STORICO

*Nuova serie online 7*







FONDAZIONE BANCO NAPOLI

# QUADERNI DELL'ARCHIVIO STORICO

*N. 7 - Nuova serie online*

## Fondazione Banco di Napoli

Quaderni dell'Archivio Storico, periodico semestrale fondato da Fausto Nicolini

Anno 2022, Fascicolo 2, num. 7 Nuova serie

### *Comitato scientifico:*

David Abulafia, *Cambridge*; Filomena D'Alto, *Università Campania – L. Vanvitelli*; Francesco Dandolo, *Napoli Federico II*; Ileana Del Bagno, *Salerno*; Paolo Guerrieri, *Roma, La Sapienza*; Dario Luongo, *Napoli Parthenope*; Antonio Milone, *Napoli Federico II*; Manula Mosca, *Lecce, Università del Salento*; Marianne Pade, *Aarhus*; Nunzio Ruggiero, *Napoli Suor Orsola Benincasa*; Gaetano Sabatini, *ISEM – CNR, Roma Tre*; Francesco Senatore, *Napoli Federico II*; Massimo Tita, *Università Campania – L. Vanvitelli*; Rafael Jesus Valladares Ramíres, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*

*Redazione:* Alessia Esposito, *Cartastorie*; Renato Raffaele Amoroso, *Napoli Federico II*; Gloria Guida, *Fondazione*; Sabrina Iorio, *Cartastorie*; Yarin Mattoni, *Salerno*; Rita Miranda, *Napoli Federico II*; Francesco Oliva, *Napoli Federico II*; Sergio Riolo, *Cartastorie*, Andrea Zappulli, *Cartastorie*

*Segretario di redazione:* Andrea Manfredonia, *Cartastorie*

*Direttore scientifico:* Giancarlo Abbamonte, *Napoli Federico II*

*Vicedirettore scientifico:* Luigi Abetti, *Cartastorie*

*Direttore responsabile:* Orazio Abbamonte, *Università Campania – Luigi Vanvitelli*

ISSN 1722-9669

*Norme per i collaboratori:* Si veda la pagina web:

<https://www.ilcartastorie.it/ojs/index.php/quaderniarchiviostorico/information/authors>

Gli articoli vanno inviati in stesura definitiva al segretario di redazione. Dott. Andrea Manfredonia, Fondazione Banco Napoli, Via dei Tribunali, 214 – 80139 Napoli, o per mail all'indirizzo: [qasfbn@fondazionebanconapoli.it](mailto:qasfbn@fondazionebanconapoli.it)

I *Quaderni* recensiranno o segnaleranno tutte le pubblicazioni ricevute. Libri e articoli da recensire o da segnalare debbono essere inviati al direttore responsabile, prof. Giancarlo Abbamonte, c/o Fondazione Banco Napoli, Via dei Tribunali, 214 – 80139 Napoli, con l'indicazione "Per i *Quaderni*".

I *Quaderni* sono sottoposti alla procedura di peer review, secondo gli standard internazionali.

Reg. Trib. di Napoli n. 354 del 24 maggio 1950.

*L'immagine della copertina riproduce una fotografia dell'artista Antonio Biasucci, pubblicata nel catalogo della mostra Codex (Napoli, Museo Archeologico Nazionale, 19 maggio – 18 luglio 2016), pubblicato dalla Casa Editrice Contrasto (Roma 2016). La Direzione della Rivista e della Fondazione ringraziano l'autore e l'editore per averne autorizzato la riproduzione.*

## SOMMARIO

### *Segni del tempo*

SILVIA ACOCELLA  
Intervista ad Erri De Luca 7

TULLIO D'APONTE  
Scienze politiche 'fredericiana':  
cinquant'anni di progressiva innovazione 13

BENIAMINO PICIULLO  
Autonomia differenziata e questione meridionale.  
Una riflessione a partire dal c.d. DDL Calderoli 25

### *Studi e archivio*

RAFFAELE DI COSTANZO  
La riforma dell'organizzazione giudiziaria del regno di Napoli  
nel dibattito in Consulta di Stato tra 1824 e 1825 55

MATTEO NARDOZI  
Gli investimenti italiani nell'Africa orientale:  
lo sviluppo imprenditoriale dell'Eritrea nel quadro imperiale,  
tra azione governativa e iniziative spontanee (1934-1941) 365

FRANCESCO OLIVA  
Il ruolo del Banco di Napoli nel finanziamento all'edilizia  
tra ricostruzione e dopoguerra (1945-1965).  
Primi risultati della ricerca 403

*Discussioni e recensioni*

- Nicola Gardini** (a cura di), *Ovidio. Chiedimi qualunque dono. Sei episodi delle Metamorfosi*  
di FILOMENA BERNARDO 429
- Maria Malatesta**, *Storia di un'élite. La nobiltà italiana dal Risorgimento agli anni Sessanta*  
di YARIN MATTONI 433
- Simone Misiani**, *Banche, agricoltura e Stato italiano. Un saggio introduttivo: 1861-1946*  
di PAOLA NARDONE 447
- Luisa Spagnoli, Lucia Varasano**, *Sentieri di ferro. Esplorazioni territoriali per uno sviluppo locale sostenibile*  
di GAETANO SABATINI 455
- Francesco Dandolo**, *Tracce, Storia dei migranti in Campania 1970/2020*  
di MATTIA MUSCHERÀ 461
- Christoph Menke**, *Diritto e violenza*  
di NICOLÁS ALBERTO LÓPEZ PÉREZ 469

*Segni del tempo*





BENIAMINO PICIULLO\*

AUTONOMIA DIFFERENZIATA  
E QUESTIONE MERIDIONALE.

UNA RIFLESSIONE A PARTIRE DAL C.D. DDL CALDEROLI

*Siamo poveri; e non volere accorgercene, sognando un'Italia ricca di forzieri  
e libera disponitrice di danaro è colpa [...]¹.*

Giustino Fortunato

*Abstract*

Il lavoro ha a oggetto il disegno di legge-quadro sull'autonomia differenziata (il c.d. *ddl* Calderoli), attualmente all'esame del Parlamento. Con le brevi riflessioni che seguono si è provata a constatare la compatibilità del testo (e della sua eventuale attuazione) con i principi costituzionali che irradiano la materia. Una particolare attenzione è stata riservata alle conseguenze che potrebbero derivare dall'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., così come immaginata dalle disposizioni esaminate.

\* piciullo.beniamino@gmail.com

¹ Fortunato 1911, 116.

*This work investigates the draft law on the “differentiated autonomy” (a.k.a. ddl Calderoli), which is currently examined in the Italian Parliament. The following considerations attempt to ascertain the compatibility of the text (and its potential implementation) with the related constitutional principles. Special attention has been paid to the consequences that might result from the actualization of the Art. 116, paragraph 3, Cost., as envisioned by the provisions examined.*

*Keywords:* Autonomy, Equality, Reforms, Constitution, Democracy

### 1. *Premessa*

All'indomani dell'approvazione in Consiglio dei Ministri del disegno di legge-quadro sull'attuazione dell'autonomia differenziata, anche noto come *ddl Calderoli*<sup>2</sup>, è esplosa la polemica che ormai da diverse settimane agitava le redazioni nazionali.

Partiti di maggioranza, forze di opposizione, sindacati, rappresentanti di Regioni ed enti locali, chi più chi meno, hanno espresso la loro piena approvazione o totale avversione nei confronti della predetta proposta governativa. Da entrambe le parti, accanto ad argomentazioni affatto convincenti, si scorgono eccessi dialettici e politicismi di ogni genere<sup>3</sup>.

Nelle brevi riflessioni che seguono s'intende verificare la tenuta dei principi costituzionali nell'ambito di “una possibile attuazione” dell'autonomia differenziata. Quella che – nel metodo e nel merito – si fonda sull'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. che allo stato risulta dal disegno di legge-quadro all'esame delle assemblee legislative (d'ora in poi, semplicemente *ddl*). Particolare

<sup>2</sup> Ci si riferisce al disegno di legge recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», approvato nel Consiglio dei Ministri n. 19 del 2 febbraio 2023, attualmente all'esame del Senato della Repubblica con l'identificativo A.S. n. 615.

<sup>3</sup> Per una rapida panoramica, vd. la breve rassegna stampa che segue i riferimenti bibliografici.

attenzione sarà posta alle conseguenze che potrebbero derivare, a carico del Mezzogiorno d'Italia, nell'ipotesi in cui il programma governativo sia portato a compimento.

## 2. *Il metodo*

Il primo aspetto da esaminare è il *metodo*, cioè il “come” – nella logica del *ddl* – si vorrebbe procedere all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario. Il solo disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. sembrerebbe fornire ben pochi elementi.

Senza altro l'attribuzione dovrà avvenire con legge dello Stato rinforzata<sup>4</sup>. È richiesta l'approvazione a maggioranza assoluta, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata, sentiti gli enti locali. Il potere di iniziativa legislativa parrebbe formalmente attribuito alle Regioni (plausibilmente secondo le previsioni dei rispettivi Statuti<sup>5</sup>), nondimeno è stato autorevolmente osservato come in realtà non sia da escludere che l'iniziativa possa scaturire anche altrove<sup>6</sup>.

Lasciando in disparte i dubbi sollevati in ordine alla fonte prescelta<sup>7</sup> e sulla stessa opportunità di adottare una legge-quadro sull'autonomia differenziata<sup>8</sup>, il *ddl* parrebbe avere l'ambizione di

<sup>4</sup> Piraino 2019, 17, nonché Catelani 2018, 13.

<sup>5</sup> Olivetti 2019, 18, e Piraino 2019, 12.

<sup>6</sup> Olivetti 2019, 28.

<sup>7</sup> Sul punto Salerno 2023, X. È critico Staiano 2023, XIV, il quale sarebbe propenso all'applicazione dello schema della delegazione legislativa allo scopo di irrigidire i principi contenuti in una eventuale legge-quadro sull'attuazione dell'autonomia differenziata. Si segnala tuttavia che Catelani 2018, 15, Olivetti 2019, 34, e Vandelli 2019, 582, escludono che sia possibile addivenire a un'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. mediante una legge delega.

<sup>8</sup> Rispondono negativamente Chieffi 2021, 508-509, e Gallo 2018, 5. Sono invece favorevoli Bifulco 2019, 5, e Salerno 2023, IX-X.

integrare (legislativamente) il dettato costituzionale, sviluppando quei nodi della procedura che altrimenti si presterebbero alle più varie applicazioni.

Più precisamente, è articolato un complesso procedimento che consta di tre fasi: (a) il primo negoziato (preceduto dalla deliberazione di un atto di iniziativa), (b) il secondo negoziato (preceduto dall'acquisizione del parere della Conferenza unificata e degli atti di indirizzo delle Camere) e (c) l'approvazione parlamentare.

L'iniziativa spetta alla Regione interessata, sentiti gli enti locali<sup>9</sup>, «[...] secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»<sup>10</sup>. L'atto di iniziativa è quindi trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali, i quali saranno anche i soggetti legittimati ad avviare il negoziato<sup>11</sup>.

Il primo negoziato si chiude quindi con l'approvazione di uno *schema di intesa preliminare* in sede di Consiglio dei Ministri, alla cui riunione è prevista pure la (non meglio specificata) partecipazione del Presidente della Regione interessata<sup>12</sup>.

Il secondo negoziato, invece, è preceduto dall'acquisizione del *parere* della Conferenza unificata e degli *atti di indirizzo* formulati dalle Camere (entrambi superabili con il decorso del termine di trenta e sessanta giorni). Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo, predispose lo schema di

<sup>9</sup> Secondo Bifulco 2019, 272, «L'organo più idoneo a rilasciare il parere appare il Consiglio delle autonomie locali (CAL), anche se alcuni autori ritengono preferibile la consultazione individuale».

<sup>10</sup> Art. 2, co. 1, *ddl*. Al riguardo «[...] la dottrina ha auspicato un coinvolgimento del Consiglio regionale, riconoscendo tendenzialmente che il potere di iniziativa sia prerogativa della Giunta» (così, Bifulco 2019, 272).

<sup>11</sup> Art. 2, co. 1, *ddl*.

<sup>12</sup> Art. 2, co. 3, *ddl*.

intesa definitivo al termine di un ulteriore (e solo eventuale) negoziato. Lo schema così formato è trasmesso alla Regione per l'approvazione, assicurando la consultazione degli enti locali. Lo *schema di intesa definitivo* è quindi approvato dal Consiglio dei Ministri<sup>13</sup>.

Positivamente conclusa la negoziazione, il Consiglio dei Ministri delibera un disegno di legge recante l'approvazione dell'intesa raggiunta. La proposta governativa è trasmessa immediatamente alla Camere per la deliberazione ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.<sup>14</sup>.

Un procedimento così delineato conferma i timori che una parte della dottrina aveva sollevato con riferimento al rischio di marginalizzazione del ruolo del Parlamento nell'ambito del procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata<sup>15</sup>.

Il ruolo delle Camere parrebbe infatti limitato alla emanazione di *atti di indirizzo* (entro un termine perentorio) e alla successiva *approvazione* dell'intesa raggiunta tra il Governo e la Regione interessata. Insomma, la legge di differenziazione parrebbe degradata a legge meramente formale<sup>16</sup>. Secondo l'esposta chiave di lettura<sup>17</sup>, al Parlamento sarebbe dunque preclusa la possibilità di proporre emendamenti<sup>18</sup>, avendo quale unica via del dissen-

<sup>13</sup> Art. 2, co. 4 e 5 *ddl*.

<sup>14</sup> Art. 2, co. 6 e 8, *ddl*.

<sup>15</sup> Si segnala al riguardo l'appello dei trenta costituzionalisti (poi aumentati in numero per effetto delle successive adesioni), comparso su *federalismi.it* il 6 marzo 2019: *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*. Vd. anche Vandelli 2019, 576.

<sup>16</sup> Piraino 2019, 18-19, nel rivendicare la *natura sostanziale* della legge di differenziazione, ritiene che l'intesa tra Stato e Regione interessata «[...] si configura come una condizione di procedibilità, senza il verificarsi della quale il progetto o il disegno di legge non può essere presentato alle camere».

<sup>17</sup> Ammesso che sia quella preferibile, considerato che in caso contrario una limitazione di tale portata dovrebbe almeno risultare dai regolamenti parlamentari, non di certo da una legge.

<sup>18</sup> L'interpretazione sembrerebbe confermata da Spadacini 2023, 221.

so (anche solo parziale) quella della secca “non approvazione”<sup>19</sup>: strada non sempre percorribile in piena tranquillità per le evidenti conseguenze che ne deriverebbero sul piano dei rapporti di fiducia con il Governo e quelli di leale collaborazione con la Regione interessata<sup>20</sup>.

Appare fuorviante l’analogia da alcuni fatta con la legge di approvazione delle intese con i culti acattolici (art. 8 Cost.), fondata principalmente sull’argomento letterale suggerito dalla comune espressione “sulla base di” intesa, quasi a voler affermare che la posizione della Regione che chiede maggiore autonomia sia analoga a quella della minoranza religiosa che intende regolare i propri rapporti con lo Stato<sup>21</sup>. Giova poi al riguardo precisare

Quanto ai poteri dell’organo legislativo, Piraino 2019, 20, esclude espressamente che potrebbe mai essere preclusa al Parlamento la possibilità di proporre emendamenti «[...] che, evidentemente, non si riferirebbero al testo dell’intesa, ma all’articolato del disegno di legge». Secondo l’Autore, «[...] a seguito della modifica del testo di uno o più articoli [...], si suspenderebbe il procedimento legislativo ed, in una sorta di *navette* istituzionale, si trasferirebbero gli atti al governo che avrebbe l’onere di promuovere, sulla base delle deliberazioni parlamentari, una *nuova intesa* con la regione». Un sistema di *navette* pressoché analogo è richiamato anche da Spadacini 2023, 220. Secondo Villone 2019, 80-81, in ultima analisi, venuta meno ogni possibilità per il singolo parlamentare di poter effettivamente partecipare al procedimento di differenziazione, sarebbe ipotizzabile un ricorso alla Corte costituzionale.

<sup>19</sup> Osserva tuttavia Spadacini 2023, 221, che a differenza delle precedenti formulazioni, non è esplicitamente affermato un limite ai poteri del Parlamento, «[...] che non parrebbe espressamente costretto ad una mera approvazione o reiezione dell’intesa».

<sup>20</sup> Secondo Piraino 2019, 15, «[...] se il parlamento è chiamato a “prendere” o “lasciare” l’intesa stipulata dal governo senza poterla modificare ciò che si verifica è un vero e proprio capovolgimento dei poteri e del rapporto intercorrente tra parlamento e governo».

<sup>21</sup> Villone 2019, 75, e Staiano 2023, XIII-XIV.

che quella dell'inemendabilità delle intese concluse con i culti acattolici non ha nemmeno fondamento testuale, trattandosi soltanto di una prassi costituzionale<sup>22</sup>.

Altrettanto singolare è l'opinione di chi ha visto nella legge di differenziazione lo stesso schema della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, come se i rapporti con le Regioni possano essere equiparati a quelli intrattenuti con ordinamenti indipendenti e sovrani<sup>23</sup>.

Forse sfugge che la legge di differenziazione (di cui all'art. 116, co. 3, Cost.) è munita della forza singolare di derogare al riparto delle potestà legislative fissato dalla Costituzione (art. 117)<sup>24</sup>. Tale forza attiva rinforzata non può scaturire dal solo accordo concluso nell'ambito di un negoziato tra esecutivi, in quanto l'organo a essere maggiormente pregiudicato nelle proprie prerogative costituzionali è proprio il Parlamento<sup>25</sup>.

Come da molti suggerito<sup>26</sup>, sarebbe auspicabile che le Camere abbiano un ruolo attivo nell'ambito del procedimento di differenziazione, anche mediante l'emanazione di atti di indirizzo, certo, purché questi possano essere adottati all'esito di un'istruttoria completa e di un ordinario esame parlamentare<sup>27</sup>. La previsione a

<sup>22</sup> Villone 2019, 75.

<sup>23</sup> Per un punto di vista critico Villone 2019, 74.

<sup>24</sup> Olivetti 2019, 35.

<sup>25</sup> Osserva Bifulco 2019, 270, come «Sarebbe paradossale che una legge – autorizzata ad introdurre modifiche o deroghe alla Costituzione, sottratta a un referendum abrogativo e modificabile esclusivamente attraverso revisione costituzionale – possa essere solo accettata o rifiutata dal Parlamento. In sostanza, è il Parlamento che deve definitivamente valutare se l'assetto degli interessi concordato tra Governo e Regioni sia politicamente opportuno e conforme alla cornice costituzionale».

<sup>26</sup> Bifulco 2019, 269.

<sup>27</sup> Olivetti 2019, 29. Sul punto concorda Spadacini 2023, 221, secondo cui

mente della quale l'indirizzo (o il parere) non fornito nei termini possa essere superato può avere un senso nell'ambito della semplificazione amministrativa, ma non anche in un'ottica di rimodulazione degli equilibri costituzionali tra gli enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.). D'altra parte, la necessità di addivenire a un'intesa non è una necessità costituzionale, in quanto l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è solo una possibilità, non un dovere dello Stato<sup>28</sup>.

Allo stesso modo, davvero troppo limitato è lo spazio riservato dal *ddl* alle altre Regioni<sup>29</sup> e agli enti locali<sup>30</sup>. Le prime, oltre al parere (superabile) della Conferenza unificata, hanno quale unico rimedio l'impugnazione diretta della legge di differenziazione dinanzi alla

– al fine di rendere costituzionalmente compatibile il procedimento previsto dal *ddl* – «[...] occorrerà predisporre una procedura di indirizzo *ad hoc*, che consenta alle Camere un'adeguata istruttoria rispetto a testi così complessi come quelli che integrano le intese di cui si tratta e che, dunque, non si risolve in un atto delle sole Assemblee ma richiede il coinvolgimento preventivo anche delle Commissioni di merito interessate e della Commissione bicamerale per le questioni regionali».

<sup>28</sup> Ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] “possono” essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato [...]» (enfasi aggiunta). Sul punto concorda Olivetti 2019, 9.

<sup>29</sup> Sul punto Olivetti, 2019, 17. Gallo 2018, 9, sottolinea l'importanza della partecipazione delle Regioni a tali processi decisionali, auspicando l'istituzione di un Senato delle Regioni. Sul punto concorda anche Di Majo 2020, 263, che osserva come la realizzazione di organo di composizione del conflitto tra Stato e Regioni «[...] potrebbe diventare un fattore positivo per contribuire allo sviluppo di un regionalismo cooperativo». Vd. pure Antonini 2013, 19.

<sup>30</sup> Sul punto Olivetti 2019, 20, il quale addirittura auspicherebbe una consultazione individuale degli enti locali interessati, reputando tra l'altro riduttiva la canalizzazione della predetta attività di consultazione esclusivamente attraverso il Consiglio delle autonomie locali. Per Vandelli 2019, 576-577, «[...] in un tema così rilevante, dovrebbe essere coinvolto [...] tutto il sistema delle organizzazioni economico-sociali». Per la necessità di un serio coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di differenziazione vd. ancora Vandelli 2019, 583.



Corte costituzionale (*ex art. 127, co. 2, Cost.*, ammesso che ne ricorrano i presupposti)<sup>31</sup>. Quanto agli enti locali, il *ddl* sul punto si limita a prevedere che la consultazione dovrà avvenire prima dell'adozione dell'atto di iniziativa e prima dell'approvazione dello schema di intesa definitivo. Ciò che non convince non sono tanto i momenti della consultazione, quanto il fatto che l'adozione dei pareri obbligatori sia prevista solo nell'ambito dei sub-procedimenti di competenza regionale. Sarebbe auspicabile una maggiore attenzione al ruolo degli enti locali interessati dalla differenziazione (almeno per quanto concerne i Comuni, le Province e le Città metropolitane), affinché possano essere "effettivamente" sentiti anche dal Governo, sia pure in sede di Conferenza unificata, in un'ottica di non relegazione degli stessi nel campo gravitazionale della Regione, nel segno tracciato dall'art. 114 Cost.<sup>32</sup>.

### 3. *Il merito*

Venendo al *merito*, cioè al contenuto che può assumere una legge di differenziazione adottata seguendo la strada segnata dal *ddl*, occorre preliminarmente interrogarsi su cosa debba intendersi per le «[...] ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» richiamate dall'art. 116, co. 3, Cost.<sup>33</sup>. Detta formula, in effetti, parrebbe individuare e delimitare l'oggetto della legge di differenzia-

<sup>31</sup> Olivetti 2019, 17.

<sup>32</sup> Per Catelani 2018, 12, «[...] i rappresentanti degli enti locali direttamente interessati [dovrebbero] essere sentiti, sia perché prescritto dalla disposizione costituzionale, sia perché occorre evitare il rischio di un accertamento regionale delle nuove conseguenti attività amministrative».

<sup>33</sup> Secondo Bifulco 2019, 267, «"Ulteriori" e "particolari" (riferiti a forme e condizioni di autonomia) sono aggettivi che alludono alle specificità della singola Regione. In verità, mentre "ulteriori" è aggettivo che guarda alle autonomie speciali disciplinate nei commi immediatamente precedenti, "particolari" è certamente aggettivo che allude a situazioni specifiche, ben determinate, che potranno riguardare le singole materie indicate nella parte successiva dell'articolo».

zione (e, ancora prima, dell'intesa tra Stato e Regione interessata).

Dalla lettura della disposizione costituzionale non è tuttavia agevole individuare né le modalità di determinazione, né i limiti di individuazione delle predette ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia<sup>34</sup>. È prescritto soltanto che queste possono riguardare le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, co. 3, Cost.) e alcune delle materie di potestà legislativa statale esclusiva (art. 117, co. 2, lett. *l*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n* e *s*)<sup>35</sup>. Vi è poi il limite del rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.<sup>36</sup>.

Il *ddl* parrebbe non prendere una precisa posizione sul punto<sup>37</sup>, ma in dottrina sono state sollevate diverse perplessità in ordine all'individuazione delle materie effettivamente devolvibili<sup>38</sup> e all'opportunità di consentire una devoluzione totalitaria<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Olivetti 2019, 15-16, sostiene che l'art. 116, co. 3, Cost. consenta solo un *ampliamento* della sfera di autonomia regionale, sebbene sia evidenziata la presenza in dottrina di autorevoli commenti in senso contrario (cioè che ammettono una differenziazione "in negativo"). Sul punto vd. anche SVIMEZ 2023, 5.

<sup>35</sup> Sul punto Bifulco 2019, 266-267, il quale osserva che «[...] ove tutte le Regioni [richiedessero e ottenessero il complesso delle materie di legislazione concorrente] [...] si arriverebbe a uno svuotamento dell'art. 117, c. 3, Cost., con conseguente implicita soppressione della competenza concorrente, in assenza di modifica espressa a livello costituzionale» (così, *ivi*, 266).

<sup>36</sup> Sul punto Bifulco 2019, 273-274.

<sup>37</sup> Vd. l'art. 2, co. 2, *ddl*.

<sup>38</sup> Chieffi 2020, 23, sottolinea come non sia comunque possibile una totale "espropriazione" da parte delle Regioni delle materie attribuite con la legge di differenziazione, dovendosi comunque assicurare allo Stato la potestà di definire i principi fondamentali e di gestire le fasi di emergenza. Per Olivetti 2019, 12-13, è comunque da escludere la devoluzione della funzione giurisdizionale, «[...] la quale resta *in toto* riservata allo Stato» (così, *ivi*, 12) e di quelle materie individuate dall'Autore quali "strutturalmente non devolvibili".

<sup>39</sup> Sul punto Bifulco 2019, 281: «In conclusione mi pare di poter dire che il

Il tema che però ha forse maggiormente agitato l'opinione pubblica è quello della *copertura finanziaria dei trasferimenti* (di potestà legislativa, regolamentare e amministrativa) che l'attuazione della differenziazione comporterebbe.

In effetti, come da molti evidenziato, l'uso "*congiunturale*" dell'*autonomia* ha di fatto impedito il perseguimento di un disegno unitario e coerente di pluralismo autonomistico<sup>40</sup>. Le più ricorrenti richieste di differenziazione sono conseguenza dell'estenuante tentativo delle Regioni (più ricche) di trattenere parte del proprio gettito fiscale<sup>41</sup>. In realtà, alla luce dei principi di egua-

riconoscimento di statuti asimmetrici così forti come quelli che sono stati richiesti nel corso del 2018 e del 2019 finirebbe solo per accentuare ulteriormente l'atavico dualismo economico e sociale, con possibili ripercussioni sul principio di unità della Repubblica e sul principio di eguaglianza». Vd. anche Di Majo 2020, 254, secondo cui «[...] il rischio è trovarsi innanzi ad una nuova simmetria con uno spostamento delle competenze integralmente sui territori in assenza di valutazioni ponderate e a prescindere dal reale interesse regionale alla devoluzione di una determinata materia». Sotto il profilo finanziario, è stato osservato che «[...] nel caso di un consistente numero di funzioni oggetto di trasferimento potrebbe profilarsi l'eventualità di una incapienza delle compartecipazioni regionali sui tributi statali» (così, Senato della Repubblica 2023, *Nota di lettura. A.S. 615, 5*).

<sup>40</sup> Sul punto Bertolino et al. 2020, 18: «Con tale espressione si è inteso denotare l'inclinazione, propria delle classi dirigenti nazionali, d'intendere l'autonomia rispettivamente come un valore o come un disvalore in base alle convenienze politiche del momento, senza perseguire un disegno unitario e coerente di sviluppo del pluralismo istituzionale rispettoso del principio di unità nazionale». Vd. anche Bin 2019, 10.

<sup>41</sup> Un esempio di tale tendenza è senz'altro dato dal tenore dei quesiti referendari previsti dall'art. 2, co. 1, nn. 2, 3, 4 della l. Regione Veneto del 19 giugno 2014, n. 15: «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della

gianza (art. 3) e di unicità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), l'attribuzione delle condizioni particolari di autonomia dovrebbe rispondere alle specifiche esigenze dei territori<sup>42</sup>, nella prospettiva di un rapido ed efficiente adattamento dei servizi ai reali bisogni delle collettività regionali<sup>43</sup>. Come è stato autorevolmente osservato, «Non si tratta di premiare “i migliori”, le regioni che si mostrano più virtuose nella gestione della propria autonomia; si tratta di trarre le conseguenze necessarie dal dato fattuale della diversità»<sup>44</sup>.

Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?». Le disposizioni in parola sono state ovviamente dichiarate costituzionalmente illegittime (Corte cost., 25 giugno 2015, 118). È stato osservato dal giudice delle leggi come «I quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica» (così, *ibidem*). Sul punto concorda anche Bin 2019, 9. Particolarmente critico sulla tendenza evidenziata è Gallo 2018, 7: «[...] deve essere chiaro che le modalità di finanziamento delle competenze differenziate non possono costituire un espediente per consentire alle Regioni “ricche” di sottrarsi al dovere costituzionale di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese». Concorda Piraino 2019, 6. Sull'equivoco della teoria del “residuo fiscale”, vd. Mazzola 2019, 15-17, e Staiano 2023, IX-X.

<sup>42</sup> Bin 2019, 1: «Il vero “scandalo” del sistema regionale – da tempo vado ripetendolo – non sta nella “specialità” di alcune regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella “ordinarietà” delle regioni di diritto comune. A me sembra che ogni discorso attorno all'autonomia debba prendere le mosse dal seguente assioma: autonomia significa differenziazione, perché l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione».

<sup>43</sup> Antonini 2013, 54: «Il decentramento è importante perché permette modelli calibrati sulle specificità territoriali [...]. Tuttavia, la mancanza di un'adeguata responsabilizzazione regionale sul piano finanziario ha mandato fuori controllo la spesa sanitaria nelle realtà meno efficienti».

<sup>44</sup> Bin 2019, 2-3.

Insomma, la Costituzione repubblicana non è compatibile con un regionalismo di tipo competitivo<sup>45</sup>, in quanto è lo stesso principio di eguaglianza a esigere che tutti debbano poter godere del medesimo livello di prestazioni a prescindere dalla propria residenza<sup>46</sup>.

È questo purtroppo un tema che affligge le Regioni del Mezzogiorno d'Italia, a causa del consolidamento di un *gap* infrastrutturale che neanche gli interventi straordinari sono mai riusciti effettivamente a colmare<sup>47</sup>. L'esigenza di costituire un fondo per sostenere lo sviluppo delle Regioni insulari e del Sud era ben chiara già ai tempi dell'Assemblea costituente<sup>48</sup>. In quella sede fu pure affrontata la questione meridionale e si decise di dedicargli un preciso spazio nella originaria formulazione dell'art. 119 Cost.,

<sup>45</sup> Sul punto Bertolino et al. 2020, 21, e Antonini 2013, 24-25: «In Italia non è pensabile un sistema di federalismo competitivo all'americana. [...] I fautori di un federalismo all'americana non considerano che questo spaccherebbe drammaticamente il paese. [...]. L'unica soluzione per l'Italia è quindi un federalismo solidale, fondato principalmente su compartecipazioni a grandi tributi statali, su limitati tributi propri [...] e perequazione». Al riguardo osserva Gallo 2018, 8-9: «[...] il regionalismo differenziato, se non sarà adeguatamente compensato dal regionalismo cooperativo e integrativo che intride il Titolo V, parte II della Costituzione, rischia di indebolire, piuttosto che rianimare, le realtà regionali nel loro complesso, fino ad arrivare a compromettere l'intensità dell'unione statale e far dimenticare che il principio autonomistico deve essere un promotore di integrazione statale, non di separazione». Concordano anche Mangiameli 2019, 6, e Staiano 2023, VIII.

<sup>46</sup> Sul punto Catelani 2018, 6. Con riferimento alla "deludente" determinazione dei LEA e l'incompiuta determinazione dei LIVEAS, Bin 2019, 4, afferma: «[...] la eguale tutela dei diritti, promessa dalla Costituzione su tutto il territorio nazionale, non gode di alcuna garanzia sistematica, di indici applicabili e di controlli costanti». Sul punto vd. anche Piraino 2019, 7.

<sup>47</sup> Chieffi 2020, 12, nonché Lieto 2019, 24-25.

<sup>48</sup> Assemblea Costituente 1946, 647-677, nonché Chieffi 2021, 490-494, e Lieto 2019, 5 e 14-19.

# FONDAZIONE BANCO DI NAPOLI

## *Consiglio di Amministrazione* *Presidente*

Orazio Abbamonte

## *Vice Presidente*

Rosaria Giampetraglia

## *Consiglio generale*

Bruno D'Urso  
Andrea Abbagnano Trione  
Dario Lamanna

Aniello Baselice  
Gianpaolo Brienza  
Andrea Carriero  
Marcello D'Aponte  
Emilio Di Marzio  
Vincenzo De Laurenzi  
Maria Vittoria Farinacci  
Maria Gabriella Graziano  
Alfredo Gualtieri  
Sergio Locorato  
Angelo Marrone  
Vincenzo Mezzanotte  
Mariavaleria Mininni  
Franco Olivieri  
Luigi Perrella  
Matteo Picardi  
Daniele Rossi  
Florindo Rubettino  
Gianluca Selicato  
Marco Gerardo Tribuzio  
Antonio Maria Vasile

## *Collegio Sindacale*

Domenico Allocca – *Presidente*  
Angelo Apruzzi  
Lelio Fornabaio

## *Direttore Generale*

Ciro Castaldo



Finito di stampare nel mese di aprile 2024  
presso Azienda grafica Vulcanica Srl, Nola (NA)





