

ADRIANA APOSTOLI*

**Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli:
accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale**

(Relazione al Seminario su
«Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione
dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”», Roma,
26 aprile 2023)

(VERSIONE PROVVISORIA)

1. Cercherò di fornire qualche elemento di approfondimento rispetto alle tante sollecitazioni proposte in apertura.

È fuori discussione, a mio avviso, che la mancanza di una legge “organica” a completamento delle scarse, o quasi assenti, procedure previste dal terzo comma dell'art. 116 finisca per condizionare, in negativo, l'avanzamento del processo di concretizzazione del regionalismo differenziato. In questi mesi (ormai anni) è apparso evidente che gli aspetti formali e procedurali offrono problemi e occasioni di divisione non meno dei profili più materiali, che concernono le funzioni concretamente suscettibili di trasferimento con relative risorse finanziarie. Fermo restando che sono convinta, come è stato detto, che nella regolazione dei procedimenti che sono presupposti dall'art. 116, terzo comma, la natura degli interessi in gioco e l'equilibrio di questi interessi meriterebbero una qualche integrazione del testo costituzionale. Integrazione che, oltre alla manutenzione del dettato costituzionale, deve coinvolgere, in misura diversa, tre tipologie di fonti immediatamente soggette alla Costituzione: la legge ordinaria statale, i regolamenti parlamentari e la legge regionale.

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Brescia.

Detto questo, ci sono poi due aspetti, tra i molti, del disegno di legge Calderoli che hanno immediatamente attirato la mia attenzione e sui quali appunto vorrei spendere qualche parola: uno riguarda il *tempo*, la dimensione temporale, e l'altro lo *spazio*. Con riferimento al tempo intendo in particolare riferirmi al *contingentamento dei tempi*, non solo contingentamento che riguarda il Parlamento, ma tutte le istituzioni coinvolte nel complesso procedimento. Faccio in particolare riferimento all'art. 2 del disegno di legge: un contingentamento che a me pare, tuttavia, presentare qualche falla. Rispetto allo *spazio*, invece, penso in particolare all'art. 9 del disegno di legge, che è dedicato all'impegno sugli interventi perequativi, rivolti, però, alle Regioni che non accedono alla procedura del regionalismo differenziato.

2. Cerco di andare con ordine, partendo dallo strano contingentamento dei tempi che prevede il disegno di legge Calderoli.

Dalla lettura del testo mi pare che emerga abbastanza chiaramente che i tempi del procedimento sono cadenzati da termini, principalmente di natura perentoria, nei confronti di quegli organi (inclusi quelli parlamentari) che intervengono a monte dell'intesa, ma pur sempre nel momento in cui la richiesta di maggiore autonomia esce dai confini regionali. Viene infatti precisato, in più occasioni, che nell'ambito della loro autonomia statutaria le Regioni possono disciplinare come meglio ritengono le procedure volte ad intavolare la trattativa con lo Stato.

Il primo termine che incontriamo è quello di 30 giorni, che decorre dal momento in cui il Presidente del Consiglio ha ricevuto l'atto di iniziativa. Questi 30 giorni servono per ricevere il parere dei singoli ministeri competenti per materia e, immancabilmente, quello del Ministero dell'economia e delle finanze, particolarmente rilevante per saggiare la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa regionale. Se questi pareri non vengono espressi nel termine indicato, ivi incluso quello del MEF, il Presidente del Consiglio è obbligato dalla legge ad attivare comunque il negoziato.

Il secondo termine, sempre di 30 giorni, riguarda il parere che deve essere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni sullo schema di intesa preliminare e anche qui, espresso o non espresso tale parere, lo schema d'intesa va inviato poi alle Camere che devono esprimersi con atti di indirizzo (probabilmente risoluzioni) nel termine di ulteriori 60 giorni. Se questo termine decorre infruttuosamente, il Presidente del Consiglio predispose lo schema di intesa definitivo a margine, dice la legge, di un eventuale, ove necessario, ulteriore negoziato con la Regione. La palla, a questo punto, passa alla Regione, che è chiamata ad approvare lo schema definitivo, ancora una volta secondo le modalità e le procedure che sono stabilite nella propria autonomia statutaria. Da questa approvazione decorrono altri 30 giorni, entro i quali il Consiglio dei ministri delibera l'intesa definitiva e, di conseguenza, il disegno di legge di ratifica da presentare alle Camere per le votazioni a maggioranza assoluta.

A dire il vero, mi pare che ci sia uno strano *mélange* fra una proceduralizzazione spinta a tempi serrati e quelli che possono essere individuati come *vuoti cronologici*, e cioè: un procedimento di attuazione costituzionale, caratterizzato da un altissimo tasso di politicità, viene *amministrativizzato* prevedendo termini di conclusione delle singole fasi del procedimento. Questo tentativo si sposa benissimo con l'enunciazione contenuta nel primo articolo del disegno di legge, quando si dice che il compito della legge di attuazione dell'articolo 116 sarebbe quello di favorire (e cito testualmente) «la semplificazione delle procedure, l'accelerazione procedimentale e la sburocratizzazione». Eppure, appare evidente che, in qualche modo, il sostrato altamente politico riemerge in maniera piuttosto forte in tutti quegli spazi "di vuoto", nei quali o non sono previsti termini o non sono previsti meccanismi di superamento del silenzio.

Il primo vuoto a cui faccio riferimento riguarda la durata dei negoziati. Ricevuto l'atto di iniziativa, passati 30 giorni il Presidente del Consiglio o il suo Ministro delegato sono obbligati a iniziare comunque la trattativa. Questa trattativa che tempi ha? Quanto dura? Com'è condotta e chi vi

partecipa? Non sono, credo, domande ininfluenti, anche perché identificare i soggetti del negoziato non è neutro rispetto al fattore tempo. Un conto è avere tavoli dove siede un numero limitato di persone e altro conto è immaginare invece pletore di delegati da una parte e dall'altra. Forse, sarebbe allora il caso che il legislatore desse qualche indicazione ulteriore, sia rispetto alla composizione del tavolo negoziale – e qui forse il modello che si potrebbe utilizzare è quello delle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli statuti speciali, che sono riprese dall'articolo 5 del disegno di legge Calderoli, ma solo ad intesa già siglata – sia, se il legislatore vuole in qualche modo davvero essere coerente con sé stesso, che si identifichi un congruo lasso di tempo, ma non indefinito. Potrebbe anche ipotizzarsi un rinvio della legge all'adozione di un apposito DPCM che fissi in linea di massima un periodo per la negoziazione, eventualmente anche prorogabile. Che però sussista la necessità di una qualche, ulteriore predeterminazione sembrerebbe coerente con l'impianto della legge e servirebbe, a mio avviso, anche a conferire maggiore serietà al tentativo istituzionale portato avanti dalle Regioni.

L'altro vuoto che va segnalato concerne l'ultimo termine, quello dei 30 giorni, che attiene alla deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dell'intesa definitiva e del disegno di legge di ratifica. È evidente che questo è un termine essenzialmente ordinatorio e il silenzio del Governo resta insuperabile. Perché, sia chiaro, l'approvazione di un disegno di legge costituisce l'atto politico per eccellenza e come tale lo vedrei insindacabile ovviamente da parte del giudice amministrativo, ma – aggiungerei – anche da parte della Corte costituzionale, qualora non venisse adottato. Certo che, arrivati a quel punto, l'insabbiamento da parte del Consiglio dei ministri costituirebbe un atto quanto meno contrario alla lealtà reciproca fra Stato e Regione richiedente. Ma ciò sarebbe censurabile? È ipotizzabile ritenere esistente in capo al Governo un *obbligo* di ratificare l'intesa ed esercitare l'iniziativa legislativa? Mi sentirei di rispondere no a queste domande.

Un problema ulteriore, collegato e forse anche più delicato, riguarda la domanda se, in mancanza di iniziativa governativa, il disegno di legge di ratifica sia presentabile da altri soggetti. Penso a un singolo parlamentare o al Consiglio regionale interessato. Da questo punto di vista, credo che il disegno di legge astutamente aggiri il problema, nel senso che il progetto legislativo di ratifica va approvato contestualmente allo schema definitivo dell'intesa. Quindi, se non c'è intesa definitiva, non può nemmeno esserci un disegno di legge di ratifica. Dunque nessuno, all'infuori del Governo, è in grado di presentare tale proposta. E qui si pone un problema di realtà: se pensiamo alla storia repubblicana e alla durata dei Governi italiani, non va affatto escluso che ci possano essere cambi di Esecutivo in corsa, tali da rendere impossibile il coronamento della procedura con la presentazione del disegno di legge. Se consideriamo i termini espressamente indicati dalla legge, in assenza di termini del negoziato e della fase regionale per l'approvazione dello schema di intesa, siamo a 5 mesi. Consideriamo che la durata media dei governi, calcolata da ultimo sul Governo Draghi, è di circa un anno e due mesi. Possiamo quindi abbastanza facilmente capire come il tema sia tutt'altro che teorico.

È da sottolineare, e qui mi ricollego ad un'altra sollecitazione fatta nell'introduzione, che anche alle Camere si impongono tempi serrati per l'adozione non già di *pareri*, per i quali abbiamo dei precedenti nella legge 400/1988 (basta pensare ai pareri sugli schemi dei decreti legislativi), ma di *atti di indirizzo*. Ora, qui mi sembra che la scelta sia un po' curiosa, dal momento che l'atto di indirizzo si inserisce nel quadro del rapporto fiduciario che intercorre tra Governo e Parlamento, nel quale mi sembra incontrovertibile che il *dominus* sia il secondo e non il primo. Che dunque le Camere siano *obbligate ad indirizzare il Governo* entro un termine prestabilito appare, a mio avviso, improprio. Anche perché le Camere restano sovrane, non perdono affatto il potere di esprimere indirizzi pure rispetto alle materie di cui si discute, soprattutto in assenza di ob-

blighi costituzionali afferenti al tema. Penso ad altri casi, come ai documenti legati al ciclo di bilancio, in particolare al DEF e alla sua nota di aggiornamento, o rispetto alla disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni all'estero: in tutti questi casi, pur in presenza di relevantissimi obblighi di caratura costituzionale, non è mai imposto alcun termine, addirittura perentorio alle Camere, come si vorrebbe fare per il regionalismo differenziato. Ora, è difficile stabilire se, da un punto di vista teorico, 60 giorni siano tanti o pochi per l'espressione di questi atti di indirizzo. Molto dipenderà, naturalmente, dalla complessità dei temi e quindi anche dalle materie che sono implicate nell'intesa, dalle funzioni di cui è richiesto il passaggio. Molto, però, a mio avviso, dipenderà anche dall'attuazione che sceglieranno di dare i regolamenti parlamentari. Forse la soluzione migliore potrebbe essere quella di creare un'istruttoria comune, magari affidata alla Commissione bicamerale per gli Affari regionali, al fine di arrivare ad atti di indirizzo convergenti, dato che rimane pur sempre il rischio che le due Camere si esprimano in termini non del tutto congruenti.

Un ulteriore elemento di criticità, per tornare ai rischi di insabbiamento, anche a voler considerare la fase preventiva alla stipula delle intese come essenzialmente "amministrativa", è dato dal fatto che le Camere si riprenderanno la gestione del tempo nell'esame del disegno di legge di ratifica. In teoria, stando a quanto si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, tempi rapidi di approvazione parlamentare della legge dovrebbero essere favoriti dal fatto che le Camere sono già state coinvolte nel procedimento in divenire. Ora, anche qui, fermo restando che il procedimento di approvazione della legge di differenziazione, per come prospettato nel disegno di legge in commento, sottovaluta, a mio avviso, la necessità che tale processo sia saldamente guidato dal Parlamento, quale sede naturale del contemperamento degli interessi, credo anche che il voler stringere i tempi sul versante governativo rischia di restare un'assoluta velleità di fronte alle Camere, se non venissero adottate norme regolamentari su questo specifico aspetto.

Taccio, peraltro, sulla complessità del rapporto con le Camere riguardo alla discussa emendabilità del disegno di legge così presentato.

3. Mi sposto ora dal tempo allo *spazio*. Lo spazio che mi interessa osservare è quello nazionale. Riprendo qui una riflessione che avevo già elaborato in uno scritto del 2019 dedicato alla negoziazione dell'autonomia differenziata.

«Un regionalismo realmente solidaristico – l'unico che tuttora mi pare coerente con l'impostazione della Carta costituzionale, sin dai suoi principi fondamentali – dovrebbe presupporre una visione globale del Paese, in base alla quale il riconoscimento di una specialità territoriale non sia un fattore di arricchimento o implementazione del benessere di un solo ambito locale, magari a discapito degli altri, ma un contributo allo sviluppo economico e sociale (non meramente contabile o statistico) dell'intera comunità nazionale. Tale approccio non mina il principio di sussidiarietà: al contrario, proprio in ossequio a questo principio si deve osservare che il livello alla stregua del quale misurare l'opportunità e la bontà di determinate scelte di politica costituzionale è proprio quello unitario».

Orbene, l'idea che muoveva e ancora oggi muove la mia riflessione è che la solidarietà non possa essere *una mera contropartita dell'autonomia* e soprattutto dell'autonomia differenziata. Ciò mi pare evidente nella circostanza che, lo sappiamo tutti, l'art. 116 autorizza il percorso di differenziazione solo nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. Segnalo, peraltro, che oggi, con la recentissima riforma costituzionale che ha portato le isole in Costituzione, il nuovo comma sesto dell'art. 119 richiede la rimozione degli svantaggi derivanti dalla insularità. Non so se ciò fosse chiaro al legislatore costituzionale, ma anche questo elemento va oggi considerato e pure di questo deve farsi carico la Repubblica nel programmare la distribuzione di risorse fra Regioni ad autonomia differenziata e Regioni "svantaggiate" che non seguono il percorso dell'art. 116, terzo comma.

Il disegno di legge che oggi commentiamo contiene un articolo, l'art. 9, espressamente dedicato alle misure perequative di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale. Prima di questo, l'art. 8 annuncia solennemente l'invarianza finanziaria delle intese rispetto alle Regioni che non ne siano parte. Ciò, credo, per assicurare sul fatto che l'autonomia differenziata non costituirà una "secessione dei ricchi" e non distoglierà risorse alle altre Regioni.

L'art. 9 – direi quasi una *excusatio non petita* – va dunque oltre. Costituisce, infatti, il corrispettivo dato alle Regioni non interessate dai percorsi di autonomia differenziata, a fronte delle richieste provenienti da altre Regioni. Quindi non solo le Regioni non interessate non devono subire tagli, ma viene loro promesso anche qualcosa di più. È ovviamente una scelta comprensibile, sia in termini di dialettica politica che di impegni programmatici costituzionali. Resta però una promessa e come tale da verificare in futuro.

La norma del disegno di legge impegna lo Stato a semplificare l'attuazione degli interventi perequativi, accorpando i fondi e rendendo più snelle le procedure di accesso a questi e di ripartizione delle risorse. Si impegna poi il Governo ad informare la Conferenza unificata sui provvedimenti adottati per realizzare queste azioni. Mi pare che si tratti, all'evidenza, di una disposizione assai leggera e, appunto, programmatica, tant'è che la relazione tecnico-normativa si premura di segnalare che anche da questo articolo non possono derivare nuovi oneri per la finanza pubblica. Peraltro, l'effettiva utilità della norma è rinviata – lo ammette di fatto il punto 1, lettera c) dell'art. 9 del disegno di legge – alle disponibilità di bilancio attualmente reperite.

La norma fa poi salvo il funzionamento del *Fondo per lo sviluppo e la coesione* previsto dal decreto legislativo n. 88 del 2011. Anche qui, pare interessante e al tempo stesso un po' curioso osservare che il funzionamento concreto di questo fondo si articola attorno alla conclusione di contratti di sviluppo siglati tra il Ministero dell'economia e le Regioni, in-

sieme alle altre amministrazioni interessate, al fine di finanziare gli interventi perequativi. Anche sul versante della coesione, cioè dell'art. 119, si ha una negoziazione continua tra lo Stato e le Regioni beneficiarie.

L'impressione è che si sia, nei fatti, arrivati a concepire due regionalismi diversi, malgrado le precisazioni contenute nella relazione di accompagnamento, dove si sottolinea come «il rischio che il rallentamento di talune realtà colpisca anche quelle che potrebbero avere un ruolo di “traino”»: da questo punto di vista, ne risulta un “*vulnus*” anche al principio di coesione. Pertanto, con l'autonomia differenziata non si vuole dividere il Paese, né favorire Regioni che già viaggiano a velocità diversa rispetto alle aree più deboli dell'Italia. L'auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere».

Da un lato, quindi il regionalismo del Centro-Nord, quello dell'autonomia, e, dall'altro, il regionalismo del Sud, quello della perequazione.

Osservo, peraltro, e mi avvio alla conclusione, che nella disciplina dei contratti di sviluppo, cioè nel regionalismo della perequazione, sono espressamente richiamati i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, in caso di inerzia o inadempimento degli interventi, tipizzando i casi in cui tali poteri devono essere esercitati: quasi a sottolineare una certa diffidenza verso la capacità reale delle amministrazioni locali di onorare gli impegni. Nel caso del regionalismo differenziato è l'art. 10, ultimo comma, del disegno di legge a fare salvi questi poteri. È chiaro, si tratta di una previsione superflua, posto che il potere sostitutivo è scritto in Costituzione. Ma oltre a non essere tipizzati i casi di esercizio dei poteri sostitutivi, questi non sono nemmeno richiamati laddove sarebbe logico prevederli: rispetto, cioè, al monitoraggio (art. 7), anche al fine di verificare il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Detto questo, credo che, andando avanti in questo percorso, si stia scoperciando un vaso di Pandora, nel senso che ci rendiamo conto che, in realtà, forse non basta attuare proceduralmente il 116, terzo comma,

ma appare sempre più necessario ripensare l'intero sistema delle autonomie regionali e locali, con particolare riguardo alla gestione delle risorse. E, del resto, proprio di recente, la Corte costituzionale ha lanciato un pressante monito con la sentenza n. 71 nel 2023, affinché il legislatore metta mano alla disciplina dei fondi perequativi. In questo caso si faceva riferimento al Fondo di solidarietà comunale per ripristinare, da un lato, la funzione di sostegno senza vincoli del fondo previsto dall'art. 119, terzo comma, e rilanciare, dall'altro, la vera funzione perequativa e di investimento prevista dagli interventi del 119, quinto comma.

Grazie.