

**LO SPAZIO-TEMPO DEL D.D.L. CALDEROLI:
ACCELERAZIONI E RINVII OLTRE L'ATTUAZIONE PROCEDURALE**

ADRIANA APOSTOLI

(Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale,
Università di Brescia, Dipartimento di Giurisprudenza)

Data di pubblicazione: 18 aprile 2024

ADRIANA APOSTOLI*

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

Abstract (It.): *il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autrice al Seminario della rivista Diritti regionali, svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, sul tema «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”».*

Abstract (En.): *the contribution is the revised and expanded text of the lecture given by the Author at the Seminar hosted by the journal Diritti Regionali, held in Rome on April 26th, 2023. The seminar focused on the topic «The bill containing “Provisions for the Implementation of Differentiated Autonomy for Ordinary Statute Regions”».*

Parole chiave: *autonomia differenziata, regionalismo, Parlamento, disegno di legge Calderoli, Titolo V.*

Keywords: *differentiated autonomy, regionalism, Parliament, Calderoli bill, Title V.*

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università di Brescia, Dipartimento di Giurisprudenza.

** Il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autrice al Seminario della rivista *Diritti regionali*, svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, nella Sala Capitolare del Senato, sul tema «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario»». Il testo è aggiornato al 27 luglio 2023.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il tempo: lo strano “contingentamento” delle procedure di attuazione previste dal d.d.l Calderoli. – 3. Lo spazio: solidarietà fra territori e coesione sociale. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

Le sollecitazioni che ci inducono a riflettere attorno all’attuazione del regionalismo differenziato, a partire dai suoi aspetti procedurali, sono molte.

È fuori discussione 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 costituzionale¹. Integrazione che, oltre alla manutenzione del dettato costituzionale, obbligatoriamente – come vedremo anche oltre – si trova a coinvolgere, in misura diversa, tre tipologie di fonti immediatamente soggette alla

¹ Cfr. L. RONCHETTI, *L’attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d’integrazione*, in *Costituzionalismo.it* (www.costituzionalismo.it), 1/2020, 118 ss.

Costituzione: la legge ordinaria statale, i regolamenti parlamentari e la legge regionale².

In particolare, ci sono due elementi del d.d.l. Calderoli³ che hanno attirato la mia attenzione e sui quali vorrei soffermarmi in questa sede: uno riguarda il tempo, l'altro lo spazio.

Con riferimento al tempo, intendo riferirmi più in particolare al *contingentamento del tempo*, non solo del Parlamento, ma di tutte le istituzioni coinvolte nel complesso procedimento. Un contingentamento del tempo che, però, presenta qualche falla.

Rispetto allo spazio, penso in particolare all'art. 9 dedicato agli interventi perequativi *anche* – secondo l'espressione letterale della legge, che forse sottintende, in realtà, un *soprattutto* – nelle Regioni che non concludono le intese di cui all'art. 116, terzo comma.

Ma andiamo con ordine.

2. Il tempo: lo strano “contingentamento” delle procedure di attuazione previste dal d.d.l Calderoli

Dalla lettura del d.d.l. emerge chiaramente come i tempi del procedimento siano chiaramente cadenzati da termini di natura perentoria nei confronti di quegli organi – inclusi quelli parlamentari – che intervengono

² A. LAURO, *Per un'attuazione procedurale dell'art. 116, comma III*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per la autonomie territoriali?*, Milano 2020, 305 ss. Sui profili procedurali endoregionali v. M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo differenziato: problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2019, 5 ss.

³ Si tratta della proposta di legge identificata come A.S. XIX n. 615, presentata il 23 marzo 2023.

a monte della conclusione dell'intesa, ma pur sempre nel momento in cui la richiesta di maggiore autonomia "esce" dai confini regionali. Resta inteso, infatti, che nell'ambito della loro autonomia statutaria le regioni disciplinino come meglio ritengono le procedure volte ad intavolare la trattativa con lo Stato.

Il primo termine che si incontra è quello di trenta giorni, decorrente dal momento in cui il Presidente del Consiglio ha ricevuto l'atto d'iniziativa. Questi trenta giorni occorrono per ricevere il parere dei singoli ministeri competenti per materia e – immancabilmente – quello del Ministero dell'Economia, particolarmente importante per saggiare la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa regionale. Se questi pareri non arrivano nel termine indicato – ivi incluso quello del MEF – il Presidente del Consiglio è obbligato dalla legge ad avviare comunque il negoziato.

Il secondo termine, sempre di trenta giorni, concerne invece il parere che deve essere rilasciato dalla Conferenza Stato-Regioni sullo *schema d'intesa preliminare*, già deliberato dal Consiglio dei Ministri. Ricevuto il parere, o decorso il termine, lo schema d'intesa è trasmesso alle Camere, per l'esame da parte dei «competenti organi parlamentari» – da individuarsi ad opera dei regolamenti.

Le Camere devono esprimersi con atti di indirizzo – dunque, probabilmente, risoluzioni – nel termine ulteriore di sessanta giorni.

Se questo termine decorre infruttuosamente, il Presidente del Consiglio predispone lo schema d'intesa definitivo, a margine di un ulteriore ed eventuale negoziato.

La palla, a questo punto, torna alla Regione che è chiamata ad approvare lo schema definitivo. Dall'approvazione decorre un nuovo termine di trenta giorni entro i quali il Consiglio dei Ministri approva l'intesa definitiva e di conseguenza il disegno di legge "di ratifica" da presentare alle Camere per la deliberazione a maggioranza assoluta.

Ora, in queste norme si realizza, a dire il vero, uno strano *mélange* fra una procedimentalizzazione spinta a tempi serrati e “vuoti cronologici”. Cioè un procedimento costituzionale, caratterizzato da un tasso altissimo di “politicità”, viene *amministrativizzato* prevedendo termini di conclusione delle singole fasi del procedimento⁴.

Questo tentativo si sposa bene con l’enunciazione che è contenuta all’art. 1 del d.d.l., in base al quale compito della legge di attuazione dell’art. 116 sarebbe quello di «favorire la semplificazione delle procedure, l’accelerazione procedimentale e la sburocratizzazione».

Eppure, pare evidente come il sostrato altamente politico riemerge prepotentemente in quegli spazi di “vuoto”, nei quali non sono previsti termini o non sono previsti meccanismi di superamento del “silenzio”.

Il primo vuoto concerne la *durata dei negoziati*.

Ricevuto l’atto di iniziativa e passati trenta giorni, il Presidente del Consiglio o il suo Ministro delegato sono obbligati a iniziare *comunque* la trattativa. Ma quanto dura questa trattativa? Come è condotta e chi vi partecipa?

Non sono domande banali, anche perché identificare i soggetti del negoziato non è neutro rispetto al fattore tempo: un conto è avere tavoli dove siedono circa dieci persone; altro conto è immaginare 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 ricordiamo che esiste già il modello delle Commissioni paritetiche per l’attuazione degli Statuti speciali, riprese dall’art. 5 del d.d.l. Calderoli, ma solo ad intesa già siglata), sia che – se vuole davvero essere coerente con sé stesso – si identifichi un lasso di tempo. Potrebbe anche ipotizzarsi che la legge rinvii all’adozione di un apposito DPCM che fissi – in linea di massima

⁴ A. LAURO, *Per un’attuazione procedurale*, cit., 307.

– un periodo per le negoziazioni eventualmente prorogabile⁵. Che però sussista una qualche predeterminazione sembrerebbe coerente con l'impianto della legge e servirebbe anche a conferire serietà al tentativo istituzionale portato avanti dalle Regioni. Ovviamente ciò è replicabile anche nel caso di ulteriore negoziato a seguito dei pareri ricevuti sugli schemi preliminari di intesa.

Un altro “vuoto” da segnalare concerne l'ultimo termine di trenta giorni, che attiene alla deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri dell'intesa definitiva e del disegno di legge di ratifica. È evidente che il termine è essenzialmente ordinatorio e il “silenzio” del Governo resta insuperabile, poiché l'approvazione di un disegno di legge costituisce un atto politico per eccellenza e come tale lo vedrei insindacabile ovviamente da parte del giudice amministrativo, ma, aggiungerei, anche da parte della Corte costituzionale. Certo che, arrivati a questo punto, l'insabbiamento da parte del Consiglio dei Ministri sarebbe atto 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? Direi chiaramente di no.

Un problema più delicato concerne la domanda se, in mancanza di iniziativa governativa, il disegno di legge di ratifica sia presentabile da altri soggetti (penso ai singoli parlamentari o al Consiglio regionale interessato)⁶. Ma da questo punto di vista, il disegno di legge astutamente aggira il problema: il progetto legislativo di ratifica va approvato insieme allo schema definitivo dell'intesa.

⁵ Sulla scorta di quanto avviene ai sensi dell'art. 2, co. 3, della legge n. 241/1990.

⁶ Sul problema dell'iniziativa legislativa nella materia *de qua* v. per tutti D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in questa *Rivista*, 3/2019, 9 (in particolare nota 16 per una sintesi del dibattito).

Se non c'è un'intesa definitiva non può nemmeno esserci un disegno di legge di ratifica: dunque, nessuno, oltre al Governo, è in grado di presentare tale proposta.

D'altro canto, se pensiamo alla storia dei governi italiani, non va affatto escluso che ci siano cambi di Esecutivo in corsa che rendano impossibile il coronamento della procedura con la presentazione del disegno di legge. In effetti, se consideriamo i limiti temporali espressamente indicati dalla legge, in assenza di termini del negoziato e della fase regionale per l'approvazione dello schema di intesa, siamo a cinque mesi: se consideriamo che la durata media dei governi, calcolata da ultimo sul Governo Draghi, è di circa un anno e due mesi, possiamo agilmente capire come il tema sia tutt'altro che teorico.

È da sottolineare che anche alle Camere si impongono tempi serrati per l'adozione, non già di *pareri* (per i quali termini sono previsti anche nella legge n. 400 del 1988, ad esempio con riguardo agli schemi di decreto legislativo), ma di *atti di indirizzo*.

La scelta è curiosa, perché l'atto di indirizzo si inserisce nel quadro del rapporto fiduciario che intercorre fra Governo e Parlamento e del quale – almeno secondo le previsioni costituzionali – *dominus* sarebbe il secondo e non il primo. Che le Camere siano *obbligate ad indirizzare* il Governo entro un termine prestabilito appare quindi improprio, anche perché queste, che restano sovrane, non perdono affatto il potere di esprimere indirizzi – anche nella materia di cui si discute – soprattutto in assenza di obbligazioni costituzionali afferenti al tema. Penso ad altri casi (come ai documenti legati al ciclo di bilancio come il DEF o la NADEF⁷, o rispetto alla disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni all'estero⁸) in cui, pur in presenza di

⁷ Cfr. art. 7 della legge n. 196 del 2009.

⁸ Cfr. art. 2 della legge n. 145 de 2016, nel quale si fa riferimento ad una discussione con approvazione da effettuarsi *tempestivamente*, ma secondo norme dei regolamenti parlamentari.

rilevantissimi obblighi di caratura costituzionale, non si è imposto alcun termine (addirittura perentorio) alle Camere.

Ora, è difficile dire se sessanta giorni siano tanti o pochi per l'espressione di tali atti di indirizzo. Molto dipenderà dalla complessità dei temi, e quindi dalle materie implicate nell'intesa e nelle funzioni di cui è richiesto il passaggio. Molto dipenderà anche dall'attuazione che sceglieranno di dare i regolamenti parlamentari: la soluzione migliore sarebbe, probabilmente, quella di creare un'istruttoria comune – magari affidata alla Commissione bicamerale per gli affari regionali – al fine di arrivare ad atti di indirizzo convergenti. C'è infatti il rischio che le due Camere si esprimano in termini non del tutto congruenti, ampliando i margini di discrezionalità del Governo che potrebbe seguire ora uno, ora l'altro indirizzo.

Comunque sia, il termine di sessanta giorni, rapportato a come ordinariamente si svolge il lavoro delle Camere, non sembra poi così lungo: è evidente che non si tratta di sessanta giorni lavorativi. È altrettanto evidente che, per come si svolgono i lavori parlamentari, il tempo alle Camere (spesso consumato a convertire decreti-legge) non sembra abbondare.

Resta il fatto che – per tornare ai rischi di “insabbiamento” – anche a voler considerare la fase preventiva alla stipula delle intese come essenzialmente amministrativa, le Camere si riprenderanno la gestione del tempo nell'esame del disegno di legge di ratifica. In linea teorica – e stando a quanto si legge nella *Relazione di accompagnamento* al d.d.l., p. 5 – tempi rapidi di approvazione parlamentare della legge dovrebbero essere favoriti dal fatto che le Camere sono state già coinvolte nel procedimento in divenire.

Tuttavia, 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 versante, per tacere d'altro (come la discussa emendabilità del disegno di legge così presentato).

3. *Lo spazio: solidarietà fra territori e coesione sociale*

Come annunciavo, la seconda parte dell'intervento passa dal *tempo* allo *spazio*. E lo spazio che mi interessa osservare è quello nazionale.

Vorrei partire dal ribadire un concetto che già avevo espresso in uno scritto del 2019 dedicato alla “negoziante dell'autonomia differenziata”.

«Un regionalismo realmente solidaristico – l'unico che 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»⁹.

⁹ Sia consentito rinviare a A. APOSTOLI, *La contrattazione dell'autonomia differenziata delle regioni italiane alla prova del principio solidaristico*, in M. FRAU, V. BREDA (a cura di), *La contrattazione costituzionale dei livelli di autonomia. Modelli per una comparazione*, Napoli 2020, 11 ss. In questa prospettiva v. anche A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2019, 159: «Nella logica dell'ordinamento repubblicano non è ammissibile che le ragioni di efficienza siano fatte giocare contro le esigenze di piena valorizzazione della persona umana, compito, quest'ultimo, che i pubblici poteri devono assolvere attraverso l'eguale riconoscimento e la promozione dei diritti e delle libertà. Nella medesima prospettiva, l'autonomia non può che avere una connotazione politica per poter conformare adeguatamente una delle fondamentali dimensioni di sviluppo della stessa persona umana. L'evoluzione della trama istituzionale, in definitiva, non può perdere di vista quelle che

L'idea che muoveva e tuttora 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 l'art. 116 Cost. autorizza il percorso di differenziazione solo nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. In questa norma troviamo, al comma quinto, l'esposizione delle finalità per le quali lo Stato deve intervenire a vantaggio delle aree più disagiate: *lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*. Segnalo che oggi, con la riforma costituzionale che ha riportato le isole in Costituzione, il nuovo comma sesto richiede anche la rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità¹⁰: va dunque considerato che anche 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 del 116, terzo comma.

Il d.d.l. Calderoli contiene una disposizione (l'art. 9) espressamente dedicata alle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale. Prima di questa, l'art. 8 annuncia solennemente l'«invarianza finanziaria» delle intese rispetto alle Regioni che non ne siano parte: ciò per rassicurare sul fatto che l'autonomia differenziata

dovrebbero essere le sue imprescindibili coordinate di riferimento: la persona e i suoi diritti. Per questo, tornando infine alle prospettive di sviluppo dell'assetto delle autonomie repubblicane, differenziazione e cooperazione non possono essere disgiunte e l'asimmetria istituzionale, giustificata dalla prima delle due esigenze indicate, deve continuare a trovare il proprio orizzonte di senso nei principi dello Stato sociale di diritto, primo fra tutti quello della solidarietà interterritoriale».

¹⁰ G. DEMURO, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *laCostituzione.info*, 18 maggio 2022.

non costituirà una “secessione dei ricchi”¹¹ e non distoglierà risorse alle altre regioni.

L’art. 9, *excusatio non petita*, va dunque oltre: esso costituisce il “corrispettivo” dato alle regioni non interessate dai percorsi di autonomia differenziata (in particolare, le regioni del Sud) a fronte delle richieste provenienti dal Centro-nord. Non solo le regioni non interessate dall’autonomia differenziata non devono subire “tagli”, ma viene loro promesso qualcosa di più. È ovviamente una scelta comprensibile, sia in termini di dialettica politica, che di impegni programmatici costituzionali: resta però una promessa, come tale da verificare nel futuro.

La norma del d.d.l. 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.

Si tratta dunque 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 derivano nuovi oneri per la finanza pubblica. Peraltro, la concretezza e l’effettiva utilità della norma è rinviata (lo “ammette”, di fatto, l’art. 1, lett. c) alle disponibilità di bilancio annualmente reperite.

La norma fa poi salvo il funzionamento del «fondo per lo sviluppo e la coesione», previsto dal d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88. È interessante – e al tempo stesso curioso – osservare che il funzionamento concreto di questo fondo si articola attorno alla conclusione di “contratti di sviluppo” siglati fra il Ministero dell’Economia e le regioni (insieme ad altre amministrazioni

¹¹ Fanno ricorso a questa espressione G. VIESTI, *La secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019 e M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019.

interessate) al fine di finanziare gli interventi perequativi¹². Anche sul versante della coesione – cioè dell’art. 119 – si ha una negoziazione continua fra lo Stato e le regioni interessate.

L’impressione forte, che il d.d.l. conferma, è che si sia arrivati a concepire due regionalismi diversi, malgrado le osservazioni contenute nella relazione di accompagnamento¹³. Un *regionalismo del nord* – quello *dell’autonomia* – e un *regionalismo del sud* – quello *della perequazione*.

Osservo che nella disciplina dei contratti di sviluppo (cioè nel “*regionalismo della perequazione*”) sono espressamente richiamati i poteri sostitutivi di cui all’art. 120 Cost. in caso di inerzia o inadempimento degli interventi, quasi a sottolineare una certa diffidenza. Nel caso del regionalismo differenziato, è l’art. 10, ultimo comma, a “fare salvi” tali poteri – si tratta di una previsione superflua, posto che il potere sostitutivo è iscritto in Costituzione – ma non sono richiamati laddove si fa riferimento al monitoraggio (art. 7), anche al fine di verificare il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

¹² La disciplina di questi strumenti è contenuta all’art. 6 del d. lgs. n. 88/2011.

¹³ «In merito alla coesione, le unità politiche territoriali che compongono la Repubblica, sebbene molto diverse tra loro secondo la gran parte degli indicatori statistici rilevanti (lungo linee di frattura che non si esauriscono nella dicotomia Nord-Sud), sono e sempre più saranno fortemente interdipendenti. Perciò è frequente 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. A tal fine, il fondo di perequazione previsto dall’articolo 119, terzo comma, della Costituzione, dovrà essere utilizzato anche dalle Regioni che non fanno richiesta dell’autonomia differenziata. In questo modo cresce l’Italia».

Si scoperchia così un vaso di Pandora, poiché ci rendiamo conto che, in realtà, forse non basta attuare proceduralmente il 116, comma terzo, ma bisogna ripensare l'intero sistema delle autonomie, regionali e locali, e della gestione delle finanze¹⁴.

Del resto, non molto tempo fa, la Corte ha lanciato un pressante monito – con la sent. n. 71 del 2023 – affinché il legislatore metta mano alla disciplina dei fondi perequativi (in quel caso si trattava del fondo di solidarietà comunale) per ripristinare, da un lato, la funzione di sostegno “senza vincoli” del fondo previsto all'art. 119, terzo comma, e rilanciare, dall'altra, la vera funzione perequativa e di investimento prevista al 119, comma quinto.

4. Conclusioni

Quanto emerge dalla riflessione che abbiamo sino a qui condotto è che lo Stato regionale (o, più in generale, “autonomistico”) non può esistere, nel nostro ordinamento costituzionale, se non all'ombra del principio di solidarietà. L'approntamento dei meccanismi perequativi e l'attenzione alla redistribuzione della ricchezza si impone per dare soddisfazione alle esigenze costituzionali di solidarietà economica e sociale consacrate nell'art. 2. Apparentemente, resta in disparte la terza specie della solidarietà – ovvero la solidarietà politica, ma a ben guardare essa non è avulsa da questo discorso.

Il dovere di solidarietà (e in particolare di quella politica) presuppone infatti «una comunanza di valori e di principi politici, la cui stessa esistenza consente la piena partecipazione democratica»¹⁵ che si esprime, nel suo

¹⁴ Si v. al proposito le considerazioni di G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2022, in particolare 322.

¹⁵ A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 20 aprile 2015, 7.

massimo grado, nel «raccordo parlamentare tra Comunità e Stato»¹⁶. Nel caso del regionalismo differenziato, allora, la scelta concreta delle materie devolvibili e delle forme di questa devoluzione deve, per forza di cose, trovare un’approvazione espressa e ponderata da parte delle Camere, sede della rappresentanza politica, che è nazionale (art. 67 Cost.).

Il Parlamento si rivela dunque un attore fondamentale nella conservazione del principio di solidarietà, dovendo dare il suo contributo affinché, proprio nella sede della rappresentanza, si riescano ad integrare i diversi bisogni e quindi coordinare i moti delle comunità regionali, nella consapevolezza che la sovranità esercitata, in linea generale, dai rappresentanti appartiene ad un unico popolo (art. 1 Cost.) e che, pur se declinata in diversi livelli territoriali di governo, non può – direi ontologicamente – condurre alla disgregazione della comunità nazionale o anche solo costituire una minaccia alla sua coesione.

Insomma, l’attuazione dell’art. 116 Cost. non è mera costruzione di procedure asettiche: essa è pesantemente intrisa dalla necessità di rispettare ed inverare il principio di solidarietà, in tutte le sue forme. Questa caratteristica deve essere fortemente tenuta presente da parte del legislatore, che non è mai attuatore di un solo “pezzo” di Costituzione, ma della Legge fondamentale nella sua interezza.

¹⁶ A. D’ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 1/2008, 198.