



Elisa Tira *

L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione**

SOMMARIO: 1. Premessa: le istanze di differenziazione emerse tra la fine della XVII e l'inizio della XVIII Legislatura. – 2. Alcune riflessioni sulla procedura di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. – 3. La necessità di un coinvolgimento “preventivo” del Parlamento nella fase della “negoziante”. – 4. Un'ipotesi di *iter* da seguire prima della stipula dell'intesa: il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

1. Premessa: le istanze di differenziazione emerse tra la fine della XVII e l'inizio della XVIII Legislatura.

L'emergenza sanitaria dovuta al diffondersi del Covid-19 ha fatto passare in secondo piano – almeno momentaneamente – il tema dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato che era emerso prepotentemente, a seguito dell'iniziativa di alcune Regioni, sul finire della XVII Legislatura. Anzi, a ben vedere, proprio il difficile coordinamento fra centro e periferie registratosi nella gestione dell'emergenza pandemica, che ha riguardato in particolare una delle – poche – materie che aveva visto esplicitarsi concretamente l'autonomia regionale a seguito della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione del 2001, ossia la sanità, ha fatto sorgere in diversi commentatori più di un dubbio circa l'opportunità di ampliare i margini di manovra delle Regioni. D'altra parte, da un diverso ed opposto punto di vista, proprio quel difficile coordinamento è stato interpretato – soprattutto – da alcune delle Regioni in prima linea per l'ottenimento di maggiori forme di autonomia come la cartina di tornasole della necessità di un ripensamento dei riparti di competenza fra Stato e Regioni attualmente previsti in favore delle seconde.

La possibilità di addivenire ad un regionalismo differenziato, o asimmetrico, a seguito delle iniziative intraprese negli ultimi anni in particolare da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, resta dunque ancora oggi (a distanza di quasi vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che, con il suo art. 2, ha modificato l'art. 116 Cost.) oggetto di un ampio dibattito tecnico e politico.

* Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università telematica eCampus.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Come è noto, il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione prevede nello specifico la possibilità che, con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa con la Regione interessata, possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché in alcune materie di competenza esclusiva dello Stato (vale a dire organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)¹.

La citata disposizione costituzionale non ha fino ad oggi trovato concreta attuazione. Nonostante nel corso degli anni alcune Regioni abbiano manifestato l'intenzione di avviare i negoziati con il Governo, infatti, si è sempre trattato in realtà di iniziative sporadiche e piuttosto velleitarie².

Solo di recente il processo di attuazione del regionalismo differenziato è parso poter giungere, con riguardo ad alcune realtà territoriali, realmente a conclusione³. Più precisamente, da quando, il 28 febbraio 2018, il Governo allora in carica ha sottoscritto con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (ossia quelle che più si erano spese per ottenere maggiori condizioni di

¹ La letteratura sull'art. 116, comma 3, Cost. è vastissima. Si vedano, tra i molti, almeno S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, 313 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 159 ss.; A. APOSTOLI - M. GORLANI - N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, Giuffrè, 2020; C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020; M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2020, 120 ss.; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 313 ss.; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019; A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 139 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Si vedano inoltre i contributi pubblicati nel fascicolo *Il "regionalismo differenziato"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008.

² Le stesse iniziative regionali promosse negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del 2001 si erano arenate senza giungere ad alcuna intesa con il Governo. Si vedano le relazioni del gruppo di lavoro attivato nel corso di Diritto regionale del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosì» del 2019, *Sull'art. 116, III comma, della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, speciale n. 1/2020, 14 ss.

³ Cfr., tra gli altri, R. BIFULCO - M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 757 ss.; R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2019; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019; C. COLAPIETRO, *Le tante facce (non tutte auspicabili) del regionalismo differenziato in ambito sanitario: la formazione e il reclutamento del personale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, 179 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 689 ss.; L. DAINOTTI - L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 711 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 625 ss.; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. spec. 2/2019; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 661 ss.; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2020, 1 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 635 ss.; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, 319 ss.

autonomia) tre distinti accordi preliminari⁴, con i quali le parti hanno inteso porre in rilievo il percorso intrapreso, nel tentativo di convergere sui principi generali, sulla metodologia e su un (primo) elenco di materie in vista della definizione della successiva intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata⁵. Allo stesso tempo, peraltro, anche altre Regioni ordinarie hanno manifestato il proprio interesse al processo di attuazione del regionalismo differenziato: sette Consigli regionali⁶ hanno conferito al Presidente l'incarico di attivare il negoziato con il Governo per l'attuazione del regionalismo differenziato e altre quattro Regioni⁷ hanno intrapreso iniziative preliminari, benché senza giungere ancora al formale conferimento di un mandato in tal senso⁸.

In proposito, sin da principio è emerso come uno dei principali nodi da sciogliere sia costituito dall'individuazione del procedimento da seguire per attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie in assenza di una disciplina legislativa di attuazione del disposto dell'art. 116, terzo comma, Cost. Questo aspetto è stato sottolineato anche dalla Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali, che nella XVII Legislatura ha esaminato e monitorato il processo in corso⁹ svolgendo un'approfondita indagine conoscitiva «Sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna», culminata nell'approvazione di un documento conclusivo il 6 febbraio 2018¹⁰.

In quella sede, l'assenza di regolamentazione non è stata ritenuta ostativa alla realizzazione del regionalismo differenziato. Al contrario, è stato evidenziato come dagli elementi di incertezza che ne conseguono derivi piuttosto un ampliamento degli ambiti rimessi all'accordo delle parti. In particolare, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha posto in rilievo i seguenti profili¹¹:

⁴ Ciascun accordo è stato sottoscritto dal rappresentante del Governo, nella persona del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in materia di affari regionali Gianclaudio Bressa, e dal Presidente della Regione interessata (Stefano Bonaccini per l'Emilia-Romagna, Roberto Maroni per la Lombardia, Luca Zaia per il Veneto).

⁵ Tutti e tre i citati accordi preliminari hanno richiamato i principi costituzionali applicabili, hanno precisato il procedimento da seguire per la definizione delle possibili intese, i termini di durata, di verifica dei risultati e di modifica delle stesse nonché la metodologia da utilizzare per la determinazione delle risorse necessarie al loro finanziamento. In particolare, quanto ai termini temporali, hanno previsto che le intese hanno durata decennale e che – salva l'eventualità della revisione anticipata per giustificato motivo – al termine di questo periodo, previa verifica dei risultati raggiunti, si procederà al loro rinnovo o alla loro rinegoziazione o cessazione (si veda in particolare l'art. 2 dei citati accordi preliminari, consultabili sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio, in <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>). Le tre Regioni hanno contestualmente espresso la riserva di potere eventualmente, in un secondo momento, estendere il negoziato in questione ad altre materie rispetto a quelle prese in considerazione nei citati documenti.

⁶ Si tratta di quelli delle Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria.

⁷ Si tratta di Basilicata, Calabria, Puglia e Molise. Si segnala, inoltre, che il Consiglio regionale dell'Abruzzo, con deliberazione del 16 aprile 2019, ha approvato l'istituzione di una Commissione speciale per lo studio del regionalismo differenziato.

⁸ Cfr. il Dossier pubblicato dal Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, 23 ss.

⁹ Così come contestualmente fatto, per gli aspetti chiamati in causa di propria pertinenza, dalla Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, la quale ha a sua volta svolto in proposito delle procedure informative.

¹⁰ V. XVII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Resoconto stenografico (allegato)*, 6 febbraio 2018, 5 ss.

¹¹ V. XVII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Resoconto stenografico (allegato)*, 6 febbraio 2018, 41 s.

- a) l'ampio margine di autonomia delle Regioni circa la modalità per l'attivazione della procedura, che può vedere come protagonista la Giunta nel sollecitare l'avvio del negoziato con il Governo, ovvero il Consiglio regionale, che può approvare una proposta di legge statale¹²;
- b) il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali, al fine di adempiere alla previsione costituzionale secondo cui occorre acquisire l'orientamento degli enti locali della Regione interessata;
- c) la "inemendabilità" della legge parlamentare di recepimento dell'intesa, in conseguenza della immodificabilità del testo dell'intesa stessa;
- d) la possibilità di prevedere un'eventuale retrocessione allo Stato delle attribuzioni di maggior autonomia concesse alle Regioni¹³.

All'inizio della XVIII Legislatura, tutte e tre le Regioni con le quali erano stati stipulati gli accordi preliminari nella legislatura precedente hanno manifestato al Governo l'intenzione di

¹² In effetti le stesse Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno dato avvio al processo di autonomia differenziata con modalità diverse: le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; la Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. In proposito si può subito osservare che, con particolare riferimento all'iniziativa legislativa, sembrerebbe dover spettare *in primis* al Governo, nel rispetto della leale collaborazione, il compito di presentare il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta con la Regione (soluzione questa che parrebbe essere stata in effetti prescelta nei preaccordi siglati il 28 febbraio 2018), piuttosto che direttamente alla Regione interessata (soluzione auspicata dalla Regione Veneto, come risulta dalle premesse della citata bozza di intesa). Di diverso avviso è G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, 18, il quale sostiene che «la titolarità dell'iniziativa legislativa destinata ad attivare l'iter esplicitamente menzionato all'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. debba essere regionale», soprattutto «in considerazione della natura del procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa raggiunta senza possibilità di una sua modifica» ed «essendo la Regione il soggetto direttamente interessato all'esercizio di quelle "forme e condizioni particolari di autonomia"»; in questo senso la previsione costituzionale di cui al terzo comma dell'articolo 116 Cost., secondo la quale le maggiori forme di autonomia possono essere attribuite «su iniziativa della Regione interessata», viene dunque letta nel senso di riservare l'iniziativa legislativa in questione al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost. In questo stesso senso si erano già pronunciati in precedenza in particolare anche M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 luglio 2014, 4; A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, 2193; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 153, il quale evidenzia come a suo avviso fra i «vincoli imposti dalla norma costituzionale si collochi» anche la «iniziativa legislativa affidata, in via esclusiva, alla stessa Regione».

¹³ Al riguardo, nel documento è stato precisato che «Fatta salva la possibilità in ogni momento di una nuova legge nel rispetto delle forme previste dall'art. 116, terzo comma, eventuali retrocessioni possono essere attivate solo se contemplate nell'intesa. Ciò potrebbe avvenire ad esempio disponendo che le forme e condizioni di autonomia siano attribuite in via sperimentale per un congruo periodo di tempo (almeno dieci anni), e che la conferma, la retrocessione o una rimodulazione delle stesse siano collegate agli esiti di una valutazione della modalità con cui la Regione ha operato. Una siffatta clausola avrebbe il pregio di evitare un irrigidimento del sistema delle competenze (dal quale ci si potrebbe altrimenti muovere solo in presenza del contestuale consenso della Regione interessata, del Governo e del Parlamento), che per molti aspetti sarebbe persino superiore rispetto a quello riconosciuto alle Regioni a statuto speciale. Va peraltro segnalato che una completa retrocessione appare difficilmente realizzabile in prospettiva, tenuto conto che essa rappresenterebbe una sfida di pari complessità rispetto al riconoscimento dell'autonomia, una volta che si sia proceduto al trasferimento di risorse umane e patrimoniali, oltre che delle provviste finanziarie», v. XVII Legislatura, *Commissione parlamentare per le questioni regionali, Resoconto stenografico (allegato)*, 6 febbraio 2018, 42. Circa la possibilità di ripristinare l'ordinario riparto di competenze previsto dall'art. 117 della Costituzione per quelle Regioni alle quali sia stata assegnata una maggiore autonomia si vedano M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 37; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 30; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 5 s.; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, n. 3/2019, 610 ss.; D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2020, 20 ss.

riaprire i negoziati al fine di pervenire alla formalizzazione delle intese vere e proprie necessarie per l'ottenimento dell'autonomia differenziata, annunciando peraltro la volontà di «ampliare il novero delle materie da trasferire»¹⁴.

Nel corso dell'audizione sulle linee programmatiche del 18 settembre 2018 presso le Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato riunite, il Ministro per gli affari regionali ha fornito ulteriori aggiornamenti e ha illustrato il percorso attraverso il quale il Governo intendeva procedere. In particolare, ha ricordato che, considerata l'assenza di una disciplina attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost., il Governo avrebbe cercato di standardizzare una procedura unica per tutte le Regioni interessate mentre, nella definizione dei contenuti delle intese, avrebbe tenuto conto delle specifiche richieste avanzate dalle singole Regioni¹⁵. Nel frattempo, altre Regioni che non avevano ancora stipulato alcun accordo preliminare con l'Esecutivo hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia¹⁶.

Questo fermento politico e culturale ha dato così ulteriore impulso, nel corso dell'attuale legislatura e prima che l'attenzione si concentrasse inevitabilmente sull'emergenza sanitaria da Covid-19, al processo di attuazione del regionalismo differenziato, in particolare circa l'approfondimento di alcuni profili tecnici di rilievo sottesi a tale attuazione.

In proposito è interessante notare che nelle bozze di intesa con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna del 15 febbraio 2019, pubblicate sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio¹⁷, fra le altre cose, è stato eliminato¹⁸, con riguardo all'*iter* parlamentare da seguire, il rinvio espresso al procedimento seguito nella prassi dalle Camere per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione¹⁹, diversamente da quanto previsto in precedenza negli accordi preliminari stipulati con le medesime Regioni.

¹⁴ Come è emerso dalle dichiarazioni del Ministro per gli affari regionali durante un *question time* alla Camera dei deputati con riguardo, nello specifico, all'interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, con le quali è stata espressa la comune volontà delle Regioni in questione di procedere in tal senso (v. *XVIII Legislatura, Camera dei deputati, Assemblea, Resoconto stenografico*, 11 luglio 2018, 3).

¹⁵ Nello specifico, l'istruttoria portata avanti dall'apparato governativo circa le domande relative all'ampliamento delle competenze ha condotto a chiedere alle Regioni interessate una particolareggiata documentazione sul punto. Sulla base della documentazione fornita si svolgono infatti degli incontri tecnici, presso la sede del Dipartimento per gli Affari regionali, in cui le strutture regionali competenti nelle singole materie si confrontano con i tecnici del Ministero cui appartiene la competenza di cui si tratta.

¹⁶ Come risulta dalle dichiarazioni del Ministro per gli affari regionali, alla data dell'audizione erano già pervenute ufficialmente le richieste da parte di Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Piemonte, nonché la peculiare richiesta congiunta di Marche e Umbria.

¹⁷ Che si limitano al testo concordato tra Governo e ciascuna delle tre Regioni relativo alla "parte generale" (premesse e Titolo I recante le Disposizioni generali) sul quale è stato raggiunto un accordo di massima con il Ministero dell'Economia e delle finanze e che riguarda principalmente il sistema di finanziamento dell'Intesa, rispetto al quale cfr. G. CERIA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *XVIII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Resoconto stenografico*, 1 aprile 2019, 5 ss., e A. GIOVANARDI, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *XVIII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Resoconto stenografico*, 11 aprile 2019, 2 ss. Per un commento delle più recenti bozze di intesa, datate 15 maggio 2019, cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, n. 20/2019.

¹⁸ Oltre che il termine decennale dell'intesa e la possibilità di modifica concertata dell'intesa in corso della sua vigenza.

¹⁹ Diversamente, negli accordi preliminari stipulati con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna era espressamente previsto che l'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della

Tutto ciò conferma come il tema centrale sotteso all'attuazione del regionalismo differenziato riguardi gli aspetti procedurali relativi alle modalità di approvazione dell'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ed in particolare «con quale modalità possa essere coinvolto il Parlamento nella formazione dell'atto, e magari anche prima che lo stesso sia sottoposto all'intesa, in modo da garantire una partecipazione consapevole e responsabile delle Assemblee legislative»²⁰.

La disposizione costituzionale in questione non indica infatti, come è noto, quale sia nel dettaglio il procedimento da adottare per la definizione dell'intesa né le conseguenti implicazioni sull'*iter* parlamentare di approvazione della relativa legge di recepimento.

Ciò premesso, in questa sede ci si vuole soffermare nello specifico sulle implicazioni derivanti dall'assenza di una legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.²¹, per provare ad individuare un procedimento che possa assicurare un metodo uniforme di stipulazione dell'intesa tra lo Stato e le diverse Regioni interessate, nonché adeguate forme di partecipazione del Parlamento alla definizione dell'intesa stessa. Si concentrerà per questo l'attenzione sulla fase prodromica alla sottoscrizione dell'intesa tra il Governo e la Regione interessata, nel tentativo di superare *ab origine* le criticità legate alla natura e alle caratteristiche peculiari dell'*iter* di approvazione della legge di attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie.

Costituzione, sarebbe avvenuta in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

²⁰ Si tratta di osservazioni fatte proprie dal Ministro per gli affari regionali nel corso dell'audizione del 27 febbraio 2019 presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali e, successivamente, ribadite nella seduta dell'Aula del Senato del 7 marzo 2019 nel corso della risposta all'interrogazione 3-00671 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Inoltre, nel corso dell'audizione del 28 maggio 2019, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'illustrare gli esiti del lavoro istruttorio svolto, il Ministro per gli affari regionali ha ribadito «da consapevolezza dell'assoluta autonomia delle Camere, soprattutto sulle modalità con le quali procedere all'approvazione del testo dell'intesa intervenuta», v. *XVIII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Resoconto stenografico*, 28 maggio 2019, 5.

²¹ Legge di attuazione che per taluno sarebbe necessaria quantomeno per evitare conflitti ed incertezze. In questo senso si vedano F. GIUFFRÈ, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *XVIII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Resoconto stenografico*, 1 aprile 2019, 15; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 154; C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, 7 ss. Per alcuni Autori, invece, la legge di attuazione sarebbe necessaria solo per disciplinare alcuni aspetti del procedimento, cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, 1164 ss., nota 24, il quale ritiene indispensabile una legge di attuazione solo per individuare quali siano gli enti locali che devono svolgere l'attività consultiva necessaria alla Regione per attivare il procedimento; in senso analogo v. G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in F. MODUGNO - P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. III. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, 100 ss., e E. BALBONI - L. BRUNETTI, *Il ruolo del C.A.L. nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, 219 s. Sulla possibilità, invece, di desumere in via interpretativa il procedimento da adottare senza ricorrere all'approvazione di una specifica legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., si vedano B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, 144, e O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 9 ss., il quale sostiene che «l'art. 116, comma terzo, ponga solo un problema d'interpretazione costituzionale e non un più grave problema di attuazione costituzionale».

2. Alcune riflessioni sulla procedura di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 116, comma 3, Cost., come già ricordato, stabilisce solo che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», che possono essere devolute alle Regioni ordinarie, vengono attribuite «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119» e che tale legge «è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». Tale disposizione quindi – prescindendo dagli altri elementi che qui non rilevano – si limita a prevedere che la legge è adottata «sulla base» di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, alludendo in questo modo ad un procedimento di natura negoziale.

Proprio la natura negoziale del procedimento conduce a ritenere che si determini una sostanziale inemendabilità del disegno di legge che recepisce l'intesa, per la semplice circostanza che una qualsiasi modifica al testo di quest'ultima determinerebbe una “rottura” dell'intesa stessa, che andrebbe quindi interamente rinegoziata. Per tale ragione è stato rilevato in dottrina come l'evoluzione della prassi parlamentare delle procedure di approvazione di atti negoziali sia stata nel senso di ritenere che proposte emendative contrarie ai principi cardine dell'atto, ovvero che incidano sui contenuti dello stesso, rendano necessaria la sua rinegoziazione e l'interruzione del relativo *iter* parlamentare di approvazione. In questo senso sembra deporre, infatti, l'*iter* procedurale previsto per l'esame parlamentare delle altre tipologie di leggi che presuppongono intese o accordi, come quelle relative all'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali²² e, soprattutto, quelle che regolano i rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, le quali – secondo l'articolo 8 della Costituzione – sono adottate «sulla base di intese» con le relative rappresentanze, con una formula identica a quella contenuta nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione²³.

²² Il procedimento qui in esame sembra in effetti presentare alcune analogie anche con quello di approvazione dei disegni di legge di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali. Tuttavia, in dottrina è stato evidenziato che le leggi di approvazione di intese (quali quelle previste dall'art. 8, comma 3, Cost.) differiscono dalle leggi di esecuzione dei trattati internazionali in quanto le confessioni religiose non cattoliche non si configurerebbero quali ordinamenti indipendenti e sovrani, al pari degli Stati o della Chiesa cattolica, bensì quali “società intermedie” comunque sottoposte alla sovranità dello Stato. Si può dunque notare che anche nel caso dell'art. 116, terzo comma, lo Stato non sottoscrive un'intesa con enti indipendenti e sovrani, sebbene gli artt. 5 e, soprattutto, 114 della Costituzione collochino le Regioni (*rectius* tutti gli enti territoriali) al fianco dello Stato quali elementi costitutivi della Repubblica e con pari dignità, sia pure nella diversità delle rispettive competenze.

²³ Come ricorda R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019, 16, nella prassi applicativa dell'art. 8, terzo comma, Cost. relativo alle intese tra Stato e confessioni religiose acattoliche «se un articolo del disegno di legge non è approvato, l'*iter* si ferma e i rappresentanti di Stato e confessione religiosa devono rinegoziare l'intesa». Sui profili procedurali dell'*iter* dei disegni di legge di approvazione di intese tra confessioni religiose non cattoliche e Stato cfr. anche ID., *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018, 199 s., e A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2002, 4542 ss., che sembra condividere «una emendabilità limitata del testo di tali accordi» nei disegni di legge di approvazione delle intese, che infatti «qualora risultassero fortemente modificati nella loro essenza, dovrebbero essere oggetto di rinegoziazione». Per una ricostruzione della prassi parlamentare in materia di emendabilità o meno dei disegni di legge di approvazione delle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., cfr. G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 13 ss., il quale ricorda che fin dalle «prime esperienze si era andata fatta strada un'interpretazione assai limitativa della proponibilità degli emendamenti, ritenendosi ammissibili solo quelli diretti a modificare “parti che non siano tali da incidere sui contenuti dell'intesa”». Successivamente si andò affermando «quello che potremmo definire il principio della “integralità” delle intese, per cui “la eventuale reiezione anche di un solo articolo determinerebbe l'ulteriore improcedibilità

In particolare, non si può non evidenziare come l'utilizzo nelle due citate disposizioni costituzionali della medesima locuzione sia decisivo nell'opera di interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., non tanto perché a parità di espressione dovrebbe di per sé riferirsi il medesimo significato, ma perché l'uso dell'identica parola allude proprio alla medesima *ratio*: la natura negoziale dei due procedimenti di regolamentazione e, in questo caso, di composizione degli interessi coinvolti. In altri termini, la previsione dell'aggravamento procedurale dell'intesa o dell'accordo è volta ad assicurare che l'adeguamento dell'ordinamento generale a peculiari esigenze, ritenute meritevoli di tutela, avvenga non in via unilaterale da parte del Parlamento, nell'esercizio della libera discrezionalità del legislatore statale, ma in modo “concordato” con i “rappresentanti” di quelle istanze che si intendono tutelare²⁴.

La medesima locuzione sembra dunque consentire di ritenere esteso anche al procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. il “metodo della bilateralità” previsto dall'art. 8, terzo comma, Cost., quale metodo alla base di un sistema di relazioni bilaterali teso ad assicurare che lo Stato, in posizione di neutralità, tenga conto di quelle diversità di situazioni che giustificano, entro il limite della ragionevolezza, ulteriori differenze nella legislazione unilaterale statale. Tali diversità possono, tuttavia, ricomporsi «tutte le volte in cui le norme di matrice pattizia vengano ad assumere, per volontà delle parti, contenuti analoghi»²⁵.

del disegno di legge e la conseguente necessità di una rinegoziazione dell'intesa”». Infine, nella X Legislatura si giunse «ad affermare esplicitamente la sostanziale inemendabilità di tali progetti di legge. Più di recente, invece, l'orientamento delle Presidenze di Camera e Senato è stato volto a riprendere l'impostazione originaria, ammettendo emendamenti riguardanti il versante “interno” del recepimento dell'intesa, quali la copertura finanziaria, o la data di entrata in vigore delle leggi stesse, ma comunque mai in relazione ai contenuti, benché questi fossero presenti nell'articolo e non confinati in un allegato a un articolo unico di rinvio ad esso». Infine, sulla natura delle intese *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, cfr. R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 marzo 2016, 3, il quale evidenzia che «queste presuppongono comunque una conforme volontà delle parti in ordine ad ogni loro contenuto, strutturandosi come accordi di diritto pubblico interno tra due parti il cui contenuto non può essere unilateralmente modificato dal Governo nel corso dell'iter parlamentare della legge di approvazione. [...] Inoltre l'intesa presenta natura non già di contratto privatistico ma di *accordo bilaterale di diritto pubblico* tra due parti – confessione e Governo – portatrici di interessi istituzionalmente diversi che devono trovare una conciliazione sin dalla scelta di confrontarsi, scelta che può mancare da parte non solo del Governo ma della stessa confessione».

²⁴ Con riferimento alla natura e al significato che, nel nostro ordinamento costituzionale, assume l'intesa per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., la Corte costituzionale, nella sentenza n. 52 del 10 marzo 2016, ha precisato (al punto 5.1 del *Considerato in diritto*) che il «significato della disposizione costituzionale consiste nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del “metodo della bilateralità”, in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti. Ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge “sulla base di intese”. Per questo, il terzo comma dell'art. 8 Cost. «ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del “metodo bilaterale” alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative».

²⁵ Il “metodo della bilateralità”, concepito con riferimento alle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., sembra presentare analogie con la natura pattizia dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. soprattutto sotto il profilo della ragionevole differenziazione nell'ambito di un *iter* volto al riconoscimento di esigenze peculiari. Con riferimento alle discipline bilaterali dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose, nella sentenza n. 235 del 13 luglio 1997 (al punto 4 del *Considerato in diritto*) la Corte costituzionale ha precisato che «le differenze naturalmente

Certamente le Regioni ordinarie alle quali venga attribuita una maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. vantano una posizione giuridica peculiare, poiché le ulteriori forme e condizioni di autonomia, una volta concesse, non possono essere revocate unilateralmente, se non con le stesse forme con le quali potrebbero essere revocate, in ipotesi, le competenze riconosciute alle Regioni a statuto speciale, ossia previa approvazione di una legge costituzionale²⁶. A seguito dell'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», tuttavia, tutti gli spazi di intervento statale, costituzionalmente garantiti allo Stato (per esempio gli interventi di grande riforma economico-sociale), non possono ritenersi preclusi dal trasferimento delle competenze ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Inoltre, essendo la legge di attuazione del regionalismo differenziato basata su un'intesa, le disposizioni in essa recate potrebbero essere modificate solo da una fonte primaria²⁷ approvata, oltre che dalla maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base di una nuova intesa fra le parti. In questo modo non si tratterebbe di una modifica unilaterale, bensì concordata tra le «parti originarie» dell'intesa stessa. Ciò conduce a ritenere la legge di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost. una legge atipica e rinforzata al pari della legge approvata sulla base di intesa con le

ricontrabili nei contenuti di tali discipline – espressioni di un sistema di relazioni che tende ad assicurare l'uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali confessioni, nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte – possono rappresentare, e nella specie rappresentano, quelle diversità di situazioni che giustificano, entro il limite della ragionevolezza, ulteriori differenze nella legislazione unilaterale dello Stato. Differenze destinate naturalmente a ricomporsi tutte le volte in cui le norme di matrice pattizia vengano ad assumere, per volontà delle parti, analoghi contenuti».

²⁶ Naturalmente la dottrina ha indagato anche il rapporto tra «autonomia negoziata» e potere di revisione costituzionale, ossia il rapporto tra legge atipica e rinforzata attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. e legge di revisione costituzionale. Al riguardo, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 152, ha osservato che «la fonte delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» posta attraverso l'art. 116, co. 3, Cost. non assume carattere costituzionale, ben potendo essere modificata attraverso la revisione costituzionale, e senza che possano resistere i contenuti dell'intesa stabilita tra lo stato e la regione. L'eventuale, sempre possibile, revisione dell'art. 116 Cost., avrebbe l'effetto di determinare non l'abrogazione ma l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi di autonomia differenziata preesistenti». In senso contrario, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 57, ha osservato che la legge atipica e rinforzata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., è diretta a stabilire una «disciplina permanente» e stabile finché permane l'accordo tra Stato e Regione, non abrogabile da altre fonti, neppure da una legge di revisione dell'art. 116 Cost., che non potrebbe incidere sulla singola legge che ha concesso la specialità. In tal senso anche F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 53 ss., il quale riconosce alle «leggi di differenziazione» la natura di fonti di «norme negoziate quasi costituzionali», che danno luogo a un federalismo di tipo pattizio che esclude modifiche unilaterali, anche mediante revisione costituzionale. In tale prospettiva, il principio di differenziazione, al pari di quello di specialità, sarebbe un «principio irrevocabile» della Costituzione repubblicana. L'Autore ritiene infatti che «la differenziazione, in quanto espressione di accordi paritetici, non può essere vanificata unilateralmente neppure con fonti di rango superiore, acquisendo così il carattere di principio irrevocabile. Ne consegue verosimilmente che neppure la revisione costituzionale potrà eliminare il contenuto della differenziazione così riconosciuta ben potendo, naturalmente, incidere su singoli aspetti non qualificanti». A simili considerazioni è giunta parte della dottrina secondo la quale, con riferimento agli artt. 7 e 8 Cost., il principio concordatario e il principio di bilateralità contenuti in quelle disposizioni sono irrevocabili, anche attraverso l'art. 138 Cost.: cfr. A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, in S. CANESTRARI (a cura di), *Laicità e diritto*, Bologna, Bononia University Press, 2007, 33 ss., e S. LARICCIA, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 3225.

²⁷ Fatta salva evidentemente, secondo l'impostazione che ammette tale possibilità, l'eventualità che con legge costituzionale si proceda a modificare l'art. 116, ad esempio sopprimendo il terzo comma o anche solo il riferimento in esso contenuto alla necessaria intesa con la Regione interessata.

confessioni religiose che, come tale, può essere modificata, abrogata o derogata esclusivamente con leggi per le quali sia stato rispettato il medesimo procedimento bilaterale di formazione²⁸.

In questa prospettiva, offriva uno spunto di riflessione interessante la previsione contenuta nelle premesse degli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto stipulati il 28 febbraio 2018 dal Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie, secondo cui l'approvazione da parte delle Camere dell'intesa da sottoscrivere, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sarebbe dovuta avvenire «in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione»; previsione che però, come già evidenziato, non è stata poi riprodotta nelle successive bozze di intesa²⁹.

Peraltro, l'orientamento favorevole al ricorso al procedimento usualmente seguito con riguardo alla stipula delle intese con le confessioni religiose è emerso anche nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del regionalismo differenziato, approvato all'unanimità dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 6 febbraio 2018, ove in effetti si evidenziava che la legge prevista dal terzo comma dell'art. 116 Cost. ha «come oggetto il recepimento dell'intesa, di cui non può modificare i contenuti, in analogia a quanto avviene con le leggi che recepiscono le intese volte a disciplinare i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. Si tratta pertanto di una legge in senso formale, vincolata all'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione».

Per prassi oramai consolidata, l'articolato delle leggi di approvazione delle intese di cui all'art. 8 Cost. riproduce sostanzialmente, con limitate modifiche formali, il testo dell'intesa, che viene anch'essa allegata comunque alla legge. Sempre in via di prassi, si ritengono dunque ammissibili solo modifiche che siano di carattere non sostanziale, quali quelle dirette ad integrare o chiarire il disegno di legge, o – proprio – ad emendarne le parti che non rispecchiano fedelmente l'intesa³⁰.

²⁸ Con riguardo alle fonti atipiche, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2001, 393 s., ha rilevato come fonte atipica sia «ogni fonte a competenza specializzata, che presenta variazione più o meno in ordine alla propria forza passiva o attiva e che viene approvata secondo un procedimento che presenta varianti, esterne e interne, rispetto al procedimento base dell'atto al quale formalmente appartiene. Le fonti atipiche così definite non sono mai gerarchicamente superiori alle fonti tipiche alle quali si riferiscono. [...] Il rapporto intercorrente tra fonti atipiche e fonti tipiche non è, infatti, basato sul principio della gerarchia ma su quello della competenza». L'Autore precisa, inoltre, che «di atipicità può parlarsi non soltanto nei confronti di fonti ma anche nei confronti di disposizioni. Il fenomeno è riscontrabile nel nostro ordinamento giuridico nel caso di disposizioni che, pur essendo contenute in leggi costituzionali, sono modificabili mediante leggi ordinarie rinforzate. In casi del genere si parla di disposizioni "decostituzionalizzate" e cioè di disposizioni che, per espressa previsione della fonte di grado superiore nella quale sono inserite, hanno un grado inferiore».

²⁹ Per riflessioni critiche sul richiamo al procedimento seguito nella prassi per l'approvazione delle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., negli accordi preliminari di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 11, il quale rileva che «l'aver scelto il modello delle intese ex art. 8 Cost. colloca – in maniera per qualche verso anomala – l'attivazione del regionalismo differenziato nel prisma procedurale della protezione delle minoranze, piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi (benché comunque ricompresi all'interno della Repubblica complessivamente intesa, se non anche dello stesso Stato-ordinamento)», evidenziando comunque la «spiccata matrice negoziale dell'intero contesto del regionalismo differenziato (nel quale dunque non può non essere tenuta in debita considerazione la volontà delle "parti")».

³⁰ V. ad esempio XVI Legislatura, Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario*, 13 dicembre 2012, 30, nella quale il Presidente della Commissione, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5473, recante norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, ricorda che «nella prassi parlamentare, ferma restando l'autonomia del Parlamento nell'approvare o respingere nel suo complesso il contenuto di una intesa con confessioni religiose diverse dalla cattolica,

Il disegno di legge di recepimento delle intese è poi approvato – al pari di ogni altro disegno di legge ma diversamente dalle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali³¹ – con votazioni articolo per articolo e finale.

In generale, la questione dell'emendabilità o meno del disegno di legge di recepimento dell'intesa (con particolare riferimento alle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.) si lega inevitabilmente a quella del rapporto tra intesa e legge. Con riferimento all'atto "negoziale", in dottrina si è giunti, tra le varie ipotesi, a due interpretazioni diametralmente opposte³²: la prima che attribuisce all'intesa natura meramente preparatoria rispetto alla successiva legge, riconoscendo quindi maggior margine di discrezionalità al legislatore³³; la seconda, invece, valorizzando la natura negoziale del procedimento sulla base di intese, individua in queste ultime il presupposto sostanziale dell'atto legislativo³⁴.

Similmente, alla luce di queste diverse possibili interpretazioni, in dottrina si è dibattuto se riconoscere o meno natura di legge meramente formale – anche – alla legge rinforzata *ex art.* 116, terzo comma, Cost.³⁵.

l'emendabilità dei disegni di legge di approvazione delle intese è limitata alle sole parti che non incidono sui contenuti dell'intesa stessa». In proposito si può segnalare che nel corso dell'esame in Commissione Affari costituzionali dei disegni di legge C. 4517, recante norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e C. 4518, recante norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, sono stati approvati due emendamenti volti a recepire le condizioni poste nel proprio parere dalla Commissione Bilancio, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione: v. *XVI Legislatura, Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali, Resoconto sommario*, 3 novembre 2011, 15 s.

³¹ Sulle differenze tra i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e i disegni di legge di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 16, il quale evidenzia, tra l'altro, la specificità relativa alla struttura dell'atto: «mentre i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica sono di norma costituiti da ben pochi articoli, per lo più recanti le disposizioni di autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione – nonché, se del caso, disposizioni relative alla copertura finanziaria e all'entrata in vigore – e rinviati al trattato riportato in allegato, i progetti di legge di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. riproducono nello stesso articolato il contenuto dell'intesa siglata tra il Governo e le rappresentanze della confessione religiosa (anche se il testo siglato viene poi allegato al medesimo disegno di legge)».

³² Per una complessiva ricostruzione del tema, cfr. G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, II, Camera dei deputati, Roma, 1987, 3 ss.

³³ Cfr. in particolare T. MARTINES, *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, II. *L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona*, Milano, Giuffrè, 1977, 377; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, 179; B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, 897 ss.

³⁴ Cfr. in particolare F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 1999, 129, nonché S. LABRIOLA, *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, Jovene, 2006, 216 ss., spec. 270, il quale evidenzia che «da legge parlamentare è di sola approvazione, e quindi può solo approvare il provvedimento, sul quale si è formato il consenso dei rappresentanti [...] dei culti acattolici e del Governo, oppure respingerlo, ma non può né emendarlo, né apporre condizioni».

³⁵ Parte della dottrina ritiene in effetti che la legge di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sia una legge meramente formale con competenza limitata all'approvazione delle intese stipulate tra lo Stato e le Regioni interessate; in tal senso, cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., 57, il quale ritiene che il Parlamento «non dovrebbe poter modificare il contenuto dell'intesa, ma dovrebbe solo approvarla e costituire l'involucro formale che la contiene e la tramuta da accordo Stato-Regione in fonte normativa dell'intero ordinamento». Al riguardo, tuttavia, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 156, evidenzia che «è innegabile l'impossibilità di configurare in capo al legislatore un obbligo giuridico in tal senso, tanto che addirittura è richiesto il raggiungimento della maggioranza assoluta dei consensi in entrambi i rami del Parlamento»; più nello specifico, l'Autore, nel richiamare le osservazioni di Zanon sul punto, pone in rilievo come le Regioni incontrino un'intrinseca e insuperabile difficoltà nell'ottenimento delle forme e condizioni particolari di autonomia, necessitando di una "doppia

Nell'ambito di tale dibattito, vi è chi pone in rilievo come l'art. 116, terzo comma, Cost. espressamente riconosca una facoltà, dunque non un obbligo, di attribuire ulteriori forme di autonomia con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Secondo questa impostazione la disposizione costituzionale richiede, quindi, il raggiungimento di un ampio consenso attraverso il "procedimento negoziato", che trova il proprio nucleo nell'intesa tra lo Stato e le Regioni e la sua piena realizzazione nell'approvazione della legge rinforzata di recepimento dell'intesa stessa con una maggioranza qualificata, nel rispetto – questo è il punto – dell'equilibrio generale delle attribuzioni degli organi costituzionali coinvolti³⁶.

È stato tuttavia anche osservato che, pur nel riconoscimento della facoltà del Parlamento di emendare il testo dell'intesa, l'esercizio pieno delle prerogative parlamentari (a tutela degli interessi nazionali)³⁷ avrebbe l'effetto, qualora fossero approvate modifiche sostanziali, di

autorizzazione", nella quale «il primo atto (l'intesa) è in grado di condizionare il secondo (la legge) solo per i contenuti ma non certo nell'*am* dato che «l'effettiva realizzazione del regionalismo differenziato è tutt'altro che un risultato costituzionalmente obbligato; si tratta, piuttosto, di un obiettivo tendenziale, il cui perseguimento non solo è affidato alla capacità delle singole Regioni di concordare con il Governo le forme e le condizioni della differenziazione, ma anche – e soprattutto – è lasciato alla libera dinamica delle forze politiche parlamentari». Per una ricostruzione delle tesi pro e contro il riconoscimento di natura di legge formale dell'atto normativo di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., cfr. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 5 ss., secondo il quale, in ogni caso, «non pare corretto sul piano giuridico costituzionale ritenere che ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. la legge rinforzata sia di tipo meramente formale, cioè approvativa in senso puro e semplice di un'intesa "chiusa" tra Governo e regione, che sia vera fonte del regionalismo differenziato», questo perché «l'intesa dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale dello Stato non può darsi atto competente ad attribuire direttamente forme differenziate di autonomia *in quanto priva della natura di fonte del diritto*. Si tratta di un atto negoziato, un accordo bilaterale di diritto pubblico, che dal punto di vista giuridico vale a legittimare la competenza della legge ordinaria rinforzata in luogo della legge costituzionale per derogare al riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost.». Per l'Autore «Tale capacità derogatoria secondo la citata disposizione è connessa al tipo "legge rinforzata" *perché ha natura normativa*, in quanto la legge rinforzata è fonte del diritto; non pare pertanto potersi connettere all'intesa-atto, che non è fonte del diritto», il che indurrebbe «a ritenere che letture riduttive della competenza della legge rinforzata a vantaggio di quella dell'atto-intesa siano potenzialmente non costituzionali».

³⁶ Cfr. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 8 s., secondo il quale «l'art. 116, terzo comma, Cost. disciplina una forma semplificata di incremento delle condizioni di autonomia delle regioni ordinarie a condizione di non contraddire le altre previsioni della Parte Seconda della Costituzione, pena l'incostituzionalità della legge rinforzata. Quindi non potrebbe legittimarsi in Costituzione alcuna tesi che escluda in linea di principio le Camere dal procedimento legislativo semplificato (rispetto al procedimento costituzionale) di revisione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative definite dall'art. 117 Cost. In tal senso la semplificazione del procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, dovrebbe rimanere circoscritta all'ambito procedurale e non potrebbe intaccare l'ordine delle attribuzioni degli organi costituzionali. In particolare tale semplificazione non potrebbe implicare l'esclusione delle Camere legislative dalla decisione di merito conclusiva di tale procedimento, l'attribuzione di forme differenziate di autonomia, visto che le Camere, come rilevato, non potrebbero essere private del titolo di attribuzione che le rende competenti in via esclusiva ad avviare all'occorrenza il procedimento di revisione costituzionale. [...] Pare quindi difficile configurare legittimamente sulla base dell'art. 116, terzo comma, Cost. un procedimento legislativo di attribuzione – ordinario rinforzato e "combinato" con il procedimento di definizione dell'intesa – che per l'effetto precluda una espressione sostanziale delle competenze costituzionali delle Camere».

³⁷ Sui principi di unità e indivisibilità della Repubblica, quali elementi tanto essenziali da essere sottratti anche al potere di revisione costituzionale, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 25 giugno 2015, ove la Consulta (al punto 7.2 del *Considerato in diritto*) afferma che «L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale»; certo «l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica», infatti «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.); da ciò secondo la Corte consegue che «pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale», inoltre, «A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento».

“rompere” l’accordo raggiunto dal Governo con la Regione, che dovrebbe essere rinegoziato sulla base dell’indirizzo in tal modo espresso all’Esecutivo³⁸.

Pare in ogni caso potersi dire, alla luce delle considerazioni finora svolte, che dalla descritta identità della natura negoziale del procedimento di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. e di quello di cui all’art. 8, terzo comma, Cost. discenda inevitabilmente e necessariamente una identità di effetti giuridici³⁹, ossia, nello specifico, la “inemendabilità” di fatto del disegno di legge di attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», pena la “rottura” e la necessaria “rinegoziazione” della relativa intesa, posta dalla disposizione costituzionale alla base del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato.

Tuttavia, analogamente a quanto avviene per le intese di cui all’art. 8, terzo comma, Cost., il ruolo del Parlamento non può ridursi ad un “generico sindacato politico” delle scelte effettuate dal Governo, spettando al titolare della funzione legislativa – peraltro, fortemente incisa nel caso dell’attuazione del regionalismo differenziato – l’approvazione o meno con legge delle relative intese⁴⁰.

Occorre, quindi, individuare un procedimento che assicuri la partecipazione effettiva del Parlamento al processo di attuazione del regionalismo differenziato, nel rispetto delle sue prerogative costituzionali, e che, soprattutto, tenga conto della necessità di evitare l’interruzione dell’*iter* parlamentare, per procedere alla rinegoziazione dell’intesa, nel caso in cui le Camere non condividano in tutto o in parte il contenuto essenziale dell’intesa stessa.

³⁸ Cfr. L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, 331. In questo senso cfr. anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 188 s., e A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019, 20.

³⁹ Benché vada segnalato come nei due procedimenti una differenza evidente esiste, poiché, diversamente dalla legge di “ratifica” delle intese con le confessioni religiose, il disegno di legge ex art. 116, terzo comma, Cost. richiede l’approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Sul tema, in generale, cfr. R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006, 178 s., il quale ritiene che la legge conclusiva dell’*iter* ha natura causale di legge di mera approvazione, limitata nell’efficacia proprio dall’art. 8 Cost., nonché P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell’art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2014, 94, e G. LONG, *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, il Mulino, 1991, 71 ss. A riguardo, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 195, ritiene che la legge di recepimento dell’intesa con la confessione non cattolica debba essere considerata una legge meramente formale poiché «il Parlamento non può modificarne i testi, introducendo riserve o sopprimendo determinate parti, salvo che delibere siffatte siano consentite dalla lettera e dalla logica dei relativi accordi». Con specifico riferimento alla legge ex art. 116, terzo comma, Cost., cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 59, la quale sostiene che «la legge sulla base di intese sarebbe una legge meramente formale, di sola approvazione o rigetto»; nello stesso senso S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 668.

⁴⁰ R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all’art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, cit., 5, relativamente alla legge di approvazione dell’intesa di cui all’art. 8, terzo comma, Cost., evidenzia che «il ruolo del Parlamento è ben più pregnante di un generico sindacato politico dell’operato del Governo in quanto il relativo esito è l’approvazione o meno con legge dell’intesa in questione e si estende direttamente ai relativi contenuti, anche se la legge approvativa non ha la competenza per modificarli». In senso diverso, cfr. M. CROCE, *Alla Corte dell’arbitrio. L’atto politico nel sistema delle intese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2016, 560 ss. Sulla previsione di cui all’art. 8, terzo comma, Cost., che introduce la “bilateralità” del metodo nella definizione dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, v. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 16, nota 18, il quale evidenzia che «la Corte riconosce in capo al Parlamento e per il tramite del procedimento legislativo la garanzia del controllo democratico sui contenuti dell’intesa e sulla condotta del Governo contraente».

3. La necessità di un coinvolgimento “preventivo” del Parlamento nella fase della “negoziazione”.

Come si è cercato finora di dimostrare, in considerazione del rilievo che le intese possono assumere con riferimento, tra l'altro, alle competenze legislative attribuite allo Stato, al sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni e, più in generale, alla stessa forma di Stato (tenuto conto delle deroghe che possono essere introdotte rispetto alle competenze costituzionalmente attribuite al Parlamento), appare opportuno, ed anzi necessario, assicurare che nel procedimento che porta alla conclusione delle intese e alla loro traduzione legislativa sia adeguatamente garantito il coinvolgimento delle Camere.

In particolare, è indispensabile assicurare al Parlamento un ruolo incisivo nell'ambito dell'*iter* preliminare alla stipula dell'intesa, tenuto conto di alcuni aspetti del procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Innanzitutto, bisogna rimarcare come esso abbia natura materialmente costituzionale, in quanto costituisce una deroga al procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost., poiché riconosce «forme e condizioni particolari di autonomia» ulteriori rispetto al quadro di competenze delineato per le medesime Regioni ordinarie dalle altre disposizioni costituzionali⁴¹. Da questo punto di vista, se la previsione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. costituisce una deroga al procedimento previsto dall'art. 138 Cost, ancorché a scopo limitato, occorre garantire la massima partecipazione parlamentare possibile. In effetti, con il procedimento stabilito dall'art. 116, terzo comma, Cost. si modifica il riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost. e si trasferisce in via potenzialmente definitiva, senza alcun vincolo predeterminato, la potestà legislativa dal legislatore statale a quello regionale nelle materie di

⁴¹ In ordine alla natura derogatoria del procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. rispetto al procedimento di cui all'art. 138 Cost. e, in particolare, alle disposizioni costituzionali sulla ripartizione di competenze legislative, cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 12, il quale evidenzia che «l'art. 116 prefigura un procedimento negoziato per la ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative (e non solo: ma è indubbio che le competenze legislative sarebbero le più importanti forme e condizioni particolari di autonomia). E a questa negoziazione debbono partecipare gli organi le cui competenze sono direttamente incise, ossia il Consiglio regionale e il Parlamento nazionale». Del resto, L. ELIA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, in XIV Legislatura, Senato della Repubblica, Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario*, 23 ottobre 2001, ora in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, cit., 18 s., ha sollevato dubbi sulla compatibilità dell'art. 116, terzo comma, Cost., con i principi fondamentali della Costituzione, nella misura in cui la deroga a norme costituzionali viene disposta attraverso un atto atipico, subordinato alla Costituzione e alle fonti costituzionali, in violazione del principio di rigidità e senza le garanzie del procedimento di cui all'art. 138 Cost. Osservazioni critiche sono state svolte anche da L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 181, il quale rileva che «La prospettiva dell'asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un'ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano». Al riguardo, invece, secondo M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 138 s., «la legge “rinforzata” prevista nell'art. 116, c. 3°, non è affatto destinata a realizzare revisioni costituzionali in senso tecnico, ossia modificazioni o abrogazioni del testo della Costituzione, bensì è destinata ad operare come strumento “negoziato” per l'introduzione di deroghe in senso ampliativo dell'autonomia di una singola Regione, rispetto all'assetto “ordinario” delle competenze disegnato – in termini uniformi per tutte le Regioni di diritto comune – nel Titolo V, Parte II, Cost. Dunque la questione da risolvere non sembra affatto quella della ammissibilità di una revisione costituzionale affidata ad una fonte diversa dalla legge approvata secondo l'art. 138, quanto invece quella di ammettere che una fonte diversa dalla legge costituzionale possa essere autorizzata a porre norme derogatorie rispetto al contenuto di una fonte costituzionale». Sul punto si vedano anche le osservazioni di D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, 2 ss.

legislazione concorrente e in limitate materie di competenza esclusiva dello Stato⁴². Tale procedura sembra in qualche modo riprodurre, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, le cosiddette "clausole passerella"⁴³ previste dal diritto europeo, che intervengono, tra l'altro, in materia di revisione dei trattati, prevedendo forme semplificate di revisione⁴⁴.

In secondo luogo, la procedura *ex art. 116*, terzo comma, Cost. è suscettibile di incidere, ancorché indirettamente, sul principio di partecipazione democratica (artt. 1, 2 e 49 Cost.), sul principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e sul principio fissato dall'art. 48 Cost., secondo cui «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto». Si pensi, ad esempio, al caso in cui venisse devoluta alla Regione Lombardia la potestà legislativa statale sulle norme generali in materia di istruzione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost. La Regione Lombardia legifererebbe in piena autonomia in tale materia ma al tempo stesso la comunità politica lombarda continuerebbe ad intervenire, mediante i propri rappresentanti in Parlamento, sulle scelte statali sulle norme

⁴² Sul punto A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 145 ss., rileva che «L'art. 116, co. 3, Cost. prevede un procedimento diretto a produrre diritto attraverso una legge sulla base di una intesa tra stato e regione. Come tale, quella disposizione è una norma sulla produzione normativa, una norma di riconoscimento di un atto fonte dell'ordinamento costituzionale italiano»; «attraverso quel particolare procedimento, è possibile derogare l'ordine costituzionale delle competenze indicato nell'art. 117 Cost., sia pure limitatamente agli ambiti materiali indicati». Ciò premesso, l'Autore sottolinea che «L'elenco, stante l'eccezionalità del potere in deroga attribuito alle leggi di autonomia negoziata, deve considerarsi tassativo» e che in «un contesto come quello italiano, per evitare che le virtualità derogatorie dell'art. 116, co. 3, Cost. mettano in moto tendenze centrifughe, se non pericolosi processi dissolutivi dell'unità nazionale, non sembra eludibile un responsabile compito di governo del processo di trasformazione dello stato, secondo una visione unitaria e concordata tra tutti gli attori». L'Autore ricorda, tuttavia, che il «caso previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., del resto, non è nuovo. L'art. 73, ult. co., Cost. autorizza la legge ordinaria a derogare il termine di *vacatio legis* stabilito in quindici giorni; l'art. 122, ult. co., Cost., proprio per effetto della legge cost. n. 1 del 1999, consente agli statuti delle regioni ordinarie di derogare la regola dell'elezione del presidente della giunta regionale a suffragio universale e diretto. Ipotesi simili, più che violazioni della rigidità costituzionale, rappresentano casi di autorizzazione da parte della stessa Costituzione di deroghe puntuali a disposizioni di rango costituzionale. Detto in altri termini: siamo in presenza di prescrizioni cedevoli, per espressa previsione della Costituzione, modificabili con norme poste da atti fonte di diverso rango giuridico. La questione, allora, diventa stabilire i limiti costituzionali all'intervento della fonte legittimata a disporre in deroga». Per E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 15, Part. 116, comma 3, Cost. contiene una riserva di legge atipica e rinforzata: «l'atipicità deriva dal fatto che si rinvia ad una legge meramente formale non modificabile autonomamente dal Parlamento e, dal punto di vista del vincolo contenutistico, l'atipicità deriva dal fatto che le materie possono essere attribuite alla competenza regionale in deroga agli artt. 117 e 118 Cost.». Inoltre, prosegue l'Autrice, si tratta di «una legge rinforzata per quanto attiene l'*iter* formativo (o come si è detto, procedimentale) e per la maggioranza richiesta».

⁴³ In via generale, le "clausole passerella" consentono di discostarsi dalla procedura legislativa prevista inizialmente dai trattati. Esse consentono nel dettaglio e a certe condizioni: a) di «passare» da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto in un determinato settore; b) di «passare» da un voto all'unanimità ad un voto a maggioranza qualificata per l'adozione di un atto in un determinato settore. L'attivazione di una clausola passerella dipende sempre da una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio o dal Consiglio europeo. Quindi, in tutti i casi, la totalità dei Paesi membri dell'Unione europea deve essere d'accordo prima di attivare una clausola di questo tipo. Oltre alla clausola passerella generale prevista dall'art. 48, paragrafo 7, del Trattato sull'Unione europea, esistono altre sei clausole passerella specifiche per alcune politiche europee e che presentano alcune particolarità procedurali. Cfr. R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2017, 165 s.

⁴⁴ In particolare, in materia di revisione dei trattati, la seconda procedura semplificata di revisione contiene delle "clausole passerella". La clausola passerella generale (articolo 48, paragrafo 7, del TUE) riguarda i due seguenti casi: a) quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del TUE prevedono che un atto sia adottato dal Consiglio all'unanimità, il Consiglio europeo può adottare una decisione che autorizza il Consiglio a deliberare a maggioranza qualificata. Tale possibilità non si applica alle decisioni con implicazioni militari e riguardanti il settore della difesa; b) quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che taluni atti siano adottati secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che autorizza l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria. In entrambi i casi, il Consiglio europeo delibera all'unanimità dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo. Ogni parlamento nazionale dispone inoltre del diritto di opposizione e può impedire l'attivazione della clausola passerella generale.

generali in materia di istruzione efficaci nei confronti delle altre Regioni a statuto ordinario. Si tratta, peraltro, di una questione che già si pone con riguardo alle Regioni a statuto speciale, con la differenza, tuttavia, che per queste ultime il diverso regime giuridico è dovuto alla maggiore autonomia riconosciuta loro direttamente dalla fonte costituzionale.

Tali considerazioni inducono a valutare con attenzione le modalità di adozione delle intese sul regionalismo differenziato, tenuto conto dell'incidenza che le ulteriori forme di autonomia possono avere sull'assetto complessivo del regionalismo, nonché sul piano della forma di Stato e, in particolare, sul ruolo del Parlamento⁴⁵.

Alla luce di queste considerazioni, è evidente l'importanza del ruolo di garanzia del Parlamento nell'ambito del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato⁴⁶.

Tenuto peraltro conto dell'orientamento prevalente nel senso della "inemendabilità" del disegno di legge di approvazione dell'intesa⁴⁷, pena la necessaria "rinegoziazione" di quest'ultima,

⁴⁵ Non a caso il già richiamato documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 6 febbraio 2018, ha posto in rilievo la delicatezza di alcuni profili del processo di attuazione del regionalismo differenziato. È stato rilevato in particolare che alcuni rischi «sono legati all'ampiezza delle materie su cui le Regioni ad autonomia ordinaria possono ottenere forme e condizioni particolari di autonomia. Vi sono alcune voci di competenza legislativa esclusiva dello Stato particolarmente rilevanti, quali le "norme generali sull'istruzione", che, in combinato disposto con l'acquisizione da parte della Regione dell'intera materia, di competenza legislativa concorrente, "istruzione", potrebbero privare lo Stato, in un ambito così strategico, di qualsiasi competenza. Inoltre, l'elenco delle materie di competenza concorrente comprende anche ambiti di indiscutibile rilievo nazionale». Preoccupazioni in questo senso sono state evidenziate anche in dottrina. Si può qui ricordare anche l'appello firmato da 59 costituzionalisti e pubblicato su *Federalismi.it* il 6 marzo 2019, nel quale si rimarcava come la disposizione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. vada «letta coerentemente con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica e con la funzione propria del Parlamento», che è quella di «tutelare gli interessi di tutti i cittadini e di tutte le Regioni»; si rilevava inoltre che «In assenza di una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato e che eviti un'attuazione disordinata dello stesso, e in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato».

⁴⁶ Sul ruolo del Parlamento nell'ambito dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., cfr. almeno F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 440 ss.; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 322 ss.; C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 11 ss.; A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 13 ss.; S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 18/2019. Si vedano inoltre i contributi pubblicati in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020.

⁴⁷ Sulla limitabilità del potere di emendamento e sui suoi "controlimiti" costituzionali, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 41 ss., il quale osserva che «la carta costituzionale non esclude che, con riferimento ad alcune tipologie di disegni di legge configurati in modo peculiare dalla stessa Costituzione, il potere di emendamento possa essere anche fortemente compresso, se non azzerato. E altresì che a tale potere siano posti alcuni limiti di carattere generale: di ordine sia procedurale (si pensi al momento o alla sede della loro presentazione, o anche al requisito relativo alla loro sottoscrizione); sia formale (si pensi alla riferibilità ad un articolo o, ove prevista, alla motivazione dell'emendamento medesimo); sia infine quanto alla effettiva possibilità di sottoporli a votazione in assemblea (ad esempio, secondo quel che è accaduto con la riforma del regolamento della Camera del 1997, che ha assicurato il diritto al voto solo di un numero limitato di emendamenti segnalati da ciascun gruppo parlamentare). Va da sé, però, che perché tali limiti possano essere giudicati conformi alla Costituzione e non finiscano per svuotare il potere di emendamento – che la carta fondamentale implicitamente ma chiaramente presuppone in capo alle Camere – essi devono essere introdotti in forma corretta ed equilibrata, in nome cioè di principi anch'essi di rango costituzionale, e individuando al tempo stesso gli opportuni pesi e contrappesi, a tutela dei poteri del Parlamento nel suo insieme e altresì dei singoli parlamentari». In proposito, l'Autore sottolinea come il «carattere definitivo degli atti oggetto di approvazione con legge parlamentare al momento della presentazione alle Camere e la circostanza che essi siano stati adottati (anche) da soggetti estranei al rapporto tra Parlamento

il coinvolgimento del Parlamento dovrebbe essere necessariamente preventivo rispetto alla definizione dell'intesa stessa⁴⁸ e dovrebbe assumere le forme di un atto di indirizzo nei confronti del Governo, che è “parte” della fase di negoziazione dell'intesa, da porre alla “base” del disegno di legge da sottoporre alle Camere⁴⁹.

Si tratterebbe, in sostanza, di un procedimento che presenterebbe profili analoghi a quelli dell'esame degli schemi di decreto legislativo, prima dell'adozione definitiva da parte del Governo. Occorre però tener conto che il procedimento utilizzato per il coinvolgimento parlamentare nell'adozione dei decreti legislativi si riferisce a trasferimenti di competenza legislativa per un tempo limitato, su oggetti definiti, e sui quali il Parlamento si è già espresso fissando i principi e i criteri direttivi. I trasferimenti di competenza ai sensi dell'art. 116, terzo comma, viceversa, sono attuati per un tempo indefinito, in settori plurimi e senza previa indicazione di principi o criteri direttivi. Come già evidenziato, tali peculiarità suggeriscono di individuare una forma di coinvolgimento non solo delle Commissioni, come avviene nel caso della delegazione legislativa, ma anche del *plenum* delle Camere⁵⁰.

4. Un'ipotesi di *iter* da seguire prima della stipula dell'intesa: il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

In questa prospettiva, ai fini di un effettivo coinvolgimento del Parlamento nell'*iter* in questione, si potrebbe opportunamente riflettere sulla possibile valorizzazione del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che potrebbe essere individuata quale Commissione competente nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato. Una simile scelta sembrerebbe conforme all'impianto regionalista che si implementerebbe con l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost. e “sfrutterebbe” le competenze di quella che – non a caso – è l'unica Commissione espressamente prevista dal testo costituzionale (all'articolo 126, comma 1)⁵¹. Tale Commissione potrebbe raccogliere i pareri delle singole Commissioni

e Governo fanno sì che di essi si tenda ad affermare per ragioni di ordine logico l'inemendabilità (dell'atto; non del relativo disegno di legge di approvazione, per le parti non direttamente vincolate dall'atto in questione): si pensi ai trattati internazionali [...]; alle intese con le confessioni non cattoliche [...]; e, prima della legge costituzionale n. 1 del 1999, agli statuti delle regioni ordinarie».

⁴⁸ In questo senso si vedano, tra le altre, le osservazioni di M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29 ss., e D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 23 ss.

⁴⁹ Sul punto va considerato che anche lo stesso Parlamento nella scorsa legislatura si era orientato in questo senso. Nel citato documento conclusivo dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, infatti, si evidenziava l'opportunità che «il Governo, una volta definito uno schema di accordo e prima di procedere alla firma, sottoponga gli esiti della trattativa, nella forma di un preaccordo, al Parlamento, il quale potrebbe, con un atto di indirizzo, esprimere il proprio avviso, eventualmente segnalando criticità del testo esaminato, di cui le parti potrebbero tener conto in sede di definizione del testo definitivo dell'intesa».

⁵⁰ Sulla necessità che il coinvolgimento parlamentare riguardi sia le Commissioni parlamentari competenti per materia sia il *plenum* delle Camere cfr. D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 27 ss.

⁵¹ Con riferimento alla Commissione bicamerale per le questioni regionali prevista dall'art. 126 Cost. si vedano, tra gli altri, G.F. CIAURRO, *Vecchie e nuove competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Parlamento e Regioni: necessità di un raccordo*, in *Stato e regione*, 1979, 7 ss.; G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1979; S. LABRIOLA, *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la*

competenti per materia e, data la sua natura bicamerale, predisporre un unico parere da sottoporre alla Camera e al Senato, che ovviamente si esprimerebbero separatamente.

Più nello specifico, potrebbe ipotizzarsi una procedura parlamentare che assuma come riferimento le disposizioni di cui all'articolo 50, comma 1⁵², del Regolamento del Senato e all'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, che consentirebbero alle Commissioni parlamentari e, in particolare, secondo la soluzione qui proposta, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di esprimersi su un testo trasmesso dal Governo e di investire successivamente l'Assemblea.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali potrebbe peraltro non solo rappresentare in questo senso un importante punto di raccordo tra le istanze unitarie statali e quelle peculiari regionali in ragione delle competenze in essa espresse, ma, data la sua natura bicamerale, potrebbe assicurare una trattazione uniforme di entrambe le Camere delle questioni, evitando inutili duplicazioni di attività.

Come anticipato poco sopra, non si può sottovalutare la circostanza che la Commissione per le questioni regionali è l'unica Commissione parlamentare espressamente richiamata in Costituzione⁵³. Quanto al suo "funzionamento", va inoltre ricordato che al termine della XVII Legislatura la Commissione si è dotata di un regolamento interno⁵⁴, in attuazione dell'art. 15-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123⁵⁵. La disposizione legislativa di cui al citato art. 15-*bis* e il regolamento interno rappresentano il risultato di un'intensa attività conoscitiva svolta dalla Commissione⁵⁶, che aveva evidenziato l'opportunità di uno strumento che potesse dare voce alle istanze territoriali nell'ambito del procedimento legislativo, nelle more dell'eventuale modifica dei Regolamenti parlamentari e della formale integrazione della Commissione con rappresentanti delle autonomie

legge costituzionale n. 3 del 2001, in *Quaderni regionali*, 2001, 923 ss.; G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 novembre 2017.

⁵² È soprattutto per ragioni di uniformità fra le due Camere che, con riguardo al Senato, sembrerebbe preferibile fare riferimento alla procedura di cui al comma 1 dell'articolo 50, anziché a quella di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo.

⁵³ L'art. 126, primo comma, Cost. (e le relative disposizioni attuative contenute nella legge n. 62/1953) le attribuisce la funzione consultiva nei casi di scioglimento dei Consigli regionali o di rimozione del Presidente della Regione. Si tratta di un parere obbligatorio, ma non vincolante. Analoghe disposizioni sono contenute negli Statuti delle Regioni speciali.

⁵⁴ Il regolamento, approvato in data 13 dicembre 2017, definisce le modalità con cui la Commissione può consultare i rappresentanti delle autonomie territoriali, che la legge individua nella Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, nella Conferenza delle regioni e delle province autonome e nelle associazioni di enti locali (Anci e Upi), nonché nei rappresentanti dei singoli enti territoriali.

⁵⁵ In particolare, il citato art. 15-*bis* ha riscritto l'art. 52, comma 3, della legge n. 62 del 10 febbraio 1953, disponendo quanto segue: «La Commissione può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali».

⁵⁶ In particolare, la Commissione, presieduta dall'on. Gianpiero D'Alia, ha condotto l'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze» (si veda in particolare il documento conclusivo) e, successivamente, ha svolto la procedura informativa conclusasi con l'approvazione della relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, in ordine alla quale sono stati svolti due distinti dibattiti in Senato (seduta n. 834 del 31 maggio 2017) e alla Camera (seduta n. 820 del 26 giugno 2017 e seduta n. 849 del 13 settembre 2017) con l'approvazione di atti di indirizzo che hanno in parte anticipato l'intervento normativo in commento.

territoriali⁵⁷. L'obiettivo è stato quello di promuovere l'adozione di discipline legislative e di politiche partecipate, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel rispetto delle prerogative costituzionali, con una possibile riduzione del contenzioso costituzionale.

Inoltre, l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 demanda ai Regolamenti parlamentari l'eventuale integrazione della Commissione con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali e conferisce una particolare valenza procedimentale al parere reso dalla Commissione stessa, se riferito a disposizioni di legge che incidono sulle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) o sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.)⁵⁸. Nel caso in cui la Commissione di merito non si adegui al parere, «sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Si tratta certo di una disposizione ancora non attuata, tuttavia proprio le nuove istanze di regionalismo differenziato potrebbero costituire l'occasione per dare seguito a questa previsione; in proposito non va peraltro dimenticato che alcune Regioni, in attesa della citata riforma dei Regolamenti parlamentari, hanno da tempo disciplinato le modalità per l'individuazione del proprio rappresentante presso la Commissione bicamerale integrata.

In ogni caso già adesso i Regolamenti parlamentari attribuiscono alla Commissione per le questioni regionali una generale funzione consultiva sui disegni di legge contenenti disposizioni sulle materie di interesse – appunto – regionale⁵⁹.

Vi sono poi altre disposizioni legislative che prevedono il coinvolgimento della Commissione parlamentare per le questioni regionali con riferimento a particolari materie nonché a casi di mancato raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la Regione in specifici settori⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. B. GUASTAFERRO, *Il Regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 447 ss.

⁵⁸ Sul punto cfr. almeno L. SCAFFARDI, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2004, 81 ss.; R. BIFULCO, *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017, 137 ss.; M.G. RODOMONTE, *Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? "La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2018; N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Filangieri*, 2016, 37 ss.; ID., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU - S. PAJNO - G. RIVOCSECHI - G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 229 ss.

⁵⁹ Al Senato, l'art. 40, comma 9, del Regolamento prevede che la Commissione per le questioni regionali ha una funzione consultiva sui disegni di legge contenenti disposizioni sulle materie di interesse regionale. Nello specifico, la disposizione fa riferimento ai disegni di legge su materie indicate dall'articolo 117 Cost. e dagli Statuti speciali delle Regioni, nonché sui disegni di legge riguardanti l'attività legislativa ed amministrativa delle Regioni. Il parere reso è allegato alla relazione che la Commissione di merito presenta all'Assemblea; inoltre, ai sensi dell'art. 125-*bis*, la Commissione può esprimere osservazioni sul Documento di economia e finanza. Alla Camera, ai sensi dell'art. 102, comma 3, del Regolamento la Commissione possiede una competenza consultiva generale sui disegni di legge di interesse regionale; inoltre, ai sensi dell'art. 118-*bis* del Regolamento, la Commissione esprime un parere sul Documento di economia e finanza.

⁶⁰ L'art. 68 della legge n. 62/1953 prevede che la Commissione può «presentare al Governo proposte relative all'attuazione del terzo capoverso dell'art. 119 della Costituzione, che stabilisce l'assegnazione di contributi speciali a singole Regioni, per scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole»; l'art. 81, comma 4, del D.P.R. n. 616/1977, in combinato disposto con l'art. 3 del D.P.R. n. 383/1994, prevede che nel caso in cui, nell'ambito della conferenza dei servizi attivata in assenza di intesa fra lo Stato e la Regione interessata circa l'accertamento della conformità agli strumenti urbanistici della localizzazione di opere pubbliche di interesse statale, si registri il dissenso di un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità o della Regione interessata, la localizzazione delle opere può avvenire solo con D.P.R., sentita la Commissione per le questioni regionali; ai sensi della legge n. 984/1977, la Commissione viene informata dal Governo delle proprie determinazioni eventualmente

Tutto ciò premesso, si potrebbe dunque ipotizzare un procedimento volto ad assicurare il preventivo esame parlamentare delle intese, da concordare necessariamente con i Presidenti delle due Camere. Il procedimento dovrebbe trovare origine nel Governo, il quale dovrebbe trasmettere uno schema di intesa, approvato con una deliberazione del Consiglio dei ministri, che – come gli schemi di provvedimenti normativi del Governo – dovrebbe essere corredato di una relazione illustrativa e di una relazione tecnica che dia conto dei suoi effetti finanziari, verificata positivamente dalla Ragioneria generale dello Stato. Lo schema di intesa così trasmesso alle Camere dovrebbe, quindi, essere assegnato in via primaria (sulla base di una disciplina che richiederebbe verosimilmente una decisione delle due Giunte per il Regolamento) alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. Per un maggiore coinvolgimento parlamentare, lo schema dovrebbe, inoltre, essere assegnato ai fini dell'espressione di pareri anche alle altre Commissioni competenti nelle materie oggetto dell'intesa e, ove possibile, anche alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. A seguito di questa fase, l'esame dovrebbe poi concludersi nelle Assemblee delle due Camere con la votazione di risoluzioni, che – come avviene per le risoluzioni relative ai documenti di programmazione economico-finanziaria (DEF e NADEF) e per quelle che precedono i Consigli europei – dovrebbero avere contenuti tendenzialmente identici⁶¹.

Inoltre, considerando la circostanza che le intese spiegano, almeno indirettamente, effetti anche sulle altre Regioni e potrebbero costituire un parametro anche per la stipulazione di future intese, sarebbe opportuno prevedere una forma di coinvolgimento degli organismi ai quali è affidata la negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. In questo senso lo schema di disegno di legge governativo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, prevedeva che, nell'*iter* di approvazione dell'intesa, fosse sentita, per un parere obbligatorio ma non vincolante, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Potrebbe, quindi, prevedersi l'acquisizione di tale parere, ovvero, per assicurare un più ampio coinvolgimento anche delle rappresentanze degli enti locali, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Quanto alla formale presentazione del disegno di legge di recepimento dell'intesa, sembra ragionevole che essa debba spettare, all'esito delle procedure sopra descritte, al Governo, che – come si è detto – dovrebbe essere il soggetto competente a stipulare l'intesa con il Presidente

assunte a seguito di mancata intesa con le Regioni e le Province autonome sul piano per il coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani; ai sensi dell'art. 25 della legge n. 210/1985, la Commissione è chiamata a svolgere una funzione consultiva nel caso in cui l'intesa promossa dal Ministro delle infrastrutture e trasporti, che ha efficacia di variazione degli strumenti urbanistici in relazione alla realizzazione di opere ferroviarie, non si realizzi entro novanta giorni dall'invito del Ministro (sulla base del parere della Commissione – oltre che delle Regioni interessate – si provvede con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro); ai sensi dell'art. 12 della legge n. 400/1988, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro competente o appositamente delegato (cioè il Ministro per gli affari regionali) è tenuto a riferire periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali circa l'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

⁶¹ Quanto all'esame in Assemblea delle risoluzioni, va ricordato che sulla base dei precedenti alla Camera, diversamente dal Senato, non si ritiene possibile la presentazione di emendamenti.

dalla Regione interessata. La presentazione dell'intesa con un disegno di legge di iniziativa governativa farebbe in modo, tra l'altro, che il testo sia corredato dalla relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento. In questo senso si era, peraltro, indirizzato in passato il già ricordato schema di disegno di legge governativo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, elaborato sul finire della XV Legislatura, il quale prevedeva che – dopo la sottoscrizione da parte del Consiglio dei ministri e del Presidente della Regione – il Governo deliberasse entro trenta giorni la presentazione in Parlamento del disegno di legge volto a recepire l'intesa. Allo stesso modo, anche la più recente bozza di disegno di legge proposta dal Ministro per gli affari regionali prevede, all'art. 1, comma 3, che «Il Governo delibera sul disegno di legge che approva l'Intesa che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai fini della sua presentazione al Parlamento entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro degli affari regionali e le autonomie delegate e del Presidente della Regione»⁶². Del resto, lo stesso articolo 1, comma 571, della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) sembra prefigurare una soluzione in tal senso, prevedendo che sia il Governo ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni, presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Naturalmente le soluzioni qui proposte non esauriscono le questioni tecniche relative alla concreta attuazione del procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. Nondimeno esse potrebbero costituire un punto di partenza piuttosto solido dal quale muovere qualora, superata – si spera quanto prima – l'emergenza pandemica, il processo avviato dalle tre Regioni “capofila” (cui come detto ambiscono ad aggiungersi diverse altre) sul finire della scorsa legislatura dovesse subire una nuova accelerazione. Se è in questo modo che si ritiene ci si dovrebbe muovere, senza considerare peraltro l'assenza di una specifica disciplina attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. come preclusiva ai fini dell'attivazione della procedura in questione⁶³, ciò non toglie che essa potrebbe rivelarsi in ogni caso utile ed opportuna, specie sul piano della sistematica giuridica (anche per fugare dubbi di legittimità sull'*iter* da seguire); si potrebbe perciò pensare comunque all'introduzione di una precipua legge di attuazione, magari di rango costituzionale (almeno per certi aspetti, ossia quelli più rilevanti, quali le modalità e tempistiche di coinvolgimento dell'organo parlamentare) e magari partendo dallo schema procedurale che si è qui tentato di delineare.

⁶² V. *Bozza di legge quadro in materia di intese tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, consegnata dal Ministro per gli affari regionali on. Francesco Boccia nell'audizione del 13 novembre 2019 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *XVIII Legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Resoconto stenografico (allegato)*, 13 novembre 2019, 35. Sul punto cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019.

⁶³ Per le diverse posizioni emerse sul punto in dottrina, v. *supra* nota 21.

ABSTRACT

Le iniziative intraprese negli ultimi anni da alcune Regioni, volte ad ottenere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, hanno riportato l’attenzione sul tema del c.d. regionalismo differenziato ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost. In assenza di una disciplina legislativa di attuazione di tale disposizione costituzionale, uno dei principali nodi da sciogliere è costituito dall’individuazione del procedimento da seguire per attribuire maggiore autonomia alle Regioni ordinarie. In particolare, si concentrerà l’attenzione sulle possibili modalità di coinvolgimento del Parlamento nella definizione dell’intesa tra lo Stato e la Regione, al fine di assicurare una adeguata partecipazione delle Assemblee legislative al processo di attuazione del regionalismo differenziato.

The initiatives undertaken in recent years by some Regions, aimed at obtaining greater autonomy, have brought attention back to the theme of the so-called “differentiated regionalism” pursuant to article 116, paragraph 3, of the Constitution. In the absence of a legislative framework for the implementation of this constitutional provision, one of the main issues to be resolved is the identification of the procedure to be followed to give greater autonomy to ordinary Regions. In particular, the essay will focus on possible ways of involving Parliament in defining the agreement between the State and the Region, in order to ensure adequate participation of the legislative Assemblies in the process of implementing the differentiated regionalism.

PAROLE CHIAVE

Regionalismo differenziato; Art. 116, comma 3, Cost.; Intesa tra Stato e Regione; Ruolo del Parlamento; Commissione parlamentare per le questioni regionali.

KEYWORDS

Differentiated regionalism; Article 116, paragraph 3, of the Constitution; Agreement between State and Region; Parliament’s role; Parliamentary Commission for Regional Issues.