

**OSSERVAZIONI SULLA PROCEDURA PARLAMENTARE DI
APPROVAZIONE DEL C.D. REGIONALISMO DIFFERENZIATO
EX ART. 116, TERZO COMMA, COST.**

DANIELE CASANOVA
(Dottore di ricerca in Diritto costituzionale,
Università di Roma “La Sapienza”)

Data di pubblicazione: 8 settembre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di giurisprudenza, 21 giugno 2019.

SOMMARIO: 1. La devoluzione di materie alle Regioni come “riforma costituzionale” e la conseguente necessità di un ruolo centrale del Parlamento. – 2. Il preminente ruolo dell’Esecutivo nelle trattative con la Regione. – 3. Il carattere pattizio del procedimento come presupposto all’inemendabilità dell’intesa da parte del Parlamento. – 4. Le prospettive per un adeguato coinvolgimento del Parlamento.

1. La devoluzione di materie alle regioni come “riforma costituzionale” e la conseguente necessità di un ruolo centrale del Parlamento

Il dibattito politico e istituzionale degli ultimi mesi si è concentrato sulla possibilità di dare attuazione al regionalismo differenziato previsto dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione, come novellato dall’art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il tema della «specialità diffusa»¹, dopo anni di mancata attuazione, è entrato al centro del dibattito verso la fine della scorsa legislatura, quando, come noto, alcune Regioni hanno formalizzato le prime richieste per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia.

Una delle questioni di maggior interesse riguarda il procedimento di cui avvalersi per attribuire a una Regione «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Da questo punto di vista, l’art. 116, terzo comma, della Costituzione prescrive una procedura ben identificata, la quale non manca però di qualche dubbio interpretativo da risolvere, specialmente in assenza di una sua legge di attuazione². Sintetizzando, la Costituzione

¹ P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2006, 125.

² Legge di attuazione che una parte della dottrina non ha ritenuto necessaria, poiché il procedimento da adottare potrebbe essere desunto in via interpretativa. In questo senso si vedano B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002, 144 e O.

prescrive quattro “passaggi”: *a)* la proposta della Regione; *b)* una preventiva fase consultiva con gli enti locali; *c)* il raggiungimento di un’intesa tra Stato e Regione e, infine, *d)* l’approvazione di una legge a maggioranza assoluta da parte del Parlamento «sulla base di intesa».

In questa procedura una delle problematiche interpretative principali riguarda il ruolo del Parlamento al quale, ad una prima analisi, sembrerebbe affidata la sola funzione di approvare a maggioranza assoluta la legge che assegna, sulla base di intesa intercorsa tra Stato e Regione, ulteriori forme di autonomia (v. *infra*).

Prima di indagare quale è il ruolo che la Costituzione conferisce al Parlamento all’interno di questo complesso procedimento, è opportuno riflettere su quale *dovrebbe essere* in astratto la funzione del Parlamento, in

CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, 12. Di diverso parere A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2017, 154. Altri Autori hanno ritenuto indispensabile una legge di attuazione solo per alcuni degli aspetti del procedimento. Per esempio, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1165, nota 24, e G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa. III. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, a cura di F. Modugno, P. Carnevale, Milano 2003, ritengono necessaria una legge di attuazione solo per individuare quali debbano essere gli enti locali che devono essere consultati dalla Regione. Sullo stesso tema si vedano anche E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1/2011, 219 s., i quali, pur ritenendo opportuna una disciplina attuativa, sostengono invece che essa non sia necessaria per individuare l’organo consultivo locale, poiché tale compito dovrebbe spettare necessariamente al CAL.

particolare in relazione alle conseguenze sul piano costituzionale che derivano dalla conclusione della procedura *ex art.* 116, terzo comma, Cost.

In linea generale, si dovrebbe ritenere pacifico che il Parlamento in tale procedimento debba avere un ruolo quanto più centrale. Con la «procedura negoziale»³ prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., infatti, si genera una riforma in tema di competenze tra Stato e Regioni assimilabile a ciò che potrebbe essere prodotto solamente attraverso una riforma costituzionale. Con la legge atipica e rinforzata approvata dal Parlamento⁴ vengono, infatti, riconosciute ulteriori forme di autonomia nell'ambito di tutte le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni e di tre materie di potestà legislativa esclusiva statale⁵.

Dall'impatto che il trasferimento ha sull'assetto delineato dalla Costituzione in tema di suddivisione di competenze legislative, è evidente che parte della dottrina abbia ritenuto che dall'attuazione del regionalismo differenziato consegua una sostanziale trasformazione costituzionale⁶ attraverso però una procedura derogatoria rispetto a quella prevista in via

³ P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2/2018, 170.

⁴ Sulla qualifica di questa legge nel senso espresso nel testo si veda F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino 2001, 53 ss.

⁵ Le materie di competenza esclusiva nelle quali possono essere riconosciute maggiori forme di autonomia riguardano: l'organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione e, infine, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁶ Che O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12, ha efficacemente definito di «ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative».

generale dall'art. 138 Cost.⁷. La natura della legge con la quale si attribuiscono ulteriori forme di autonomia ha delle ripercussioni anche sulla possibilità dello Stato di avocare a sé le competenze assegnate mediante il procedimento in esame. Il “riaccentramento” delle competenze, infatti, potrebbe avvenire solamente con un atto uguale e contrario, ovverosia con il consenso della Regione. L'unica possibilità per lo Stato di riportare unilateralmente le competenze cedute nella propria sfera di competenza sarebbe, infatti, quello di approvare una modifica costituzionale che andasse ad incidere direttamente sulla struttura dell'art. 116 Cost.⁸.

Oltre a ciò, che di per sé già basterebbe a comprendere la necessità di affidare al Parlamento un ruolo centrale nell'approvazione di un atto attraverso una procedura comunque diversa e meno garantista di quella prevista per la revisione costituzionale, va sottolineato come sia proprio il Parlamento a “spogliarsi” di alcune sue competenze costituzionalmente assegnate, affidandole ad una o più Regioni. Proprio partendo da questa prospettiva, sembra essere indispensabile attribuire al Parlamento un ruolo quanto più significativo, affinché sia il soggetto cui è affidata una

⁷ Su questi aspetti si veda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 145 ss., e M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. CARETTI, Torino 2003, 135 ss.

⁸ In questo senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 151 ss. Si vedano però le diverse posizioni di F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit. 53 ss., e di M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 143, secondo il quale «sarebbe costituzionalmente illegittimo, perché andrebbe ad intaccare in senso riduttivo i principi supremi della forma di Stato, un intervento di revisione volto ad eliminare *tout court* la prospettiva del regionalismo differenziato a favore di un semplice ritorno al modello dell'uniformità “obbligata”».

determinata competenza a farsi protagonista della definizione delle modalità e dei limiti circa l'assegnazione di essa, o parte di essa, ad un altro soggetto.

Se questo è il presupposto dal quale parte questa indagine, è necessario valutare quale ruolo l'art. 116, terzo comma, della Costituzione assegna effettivamente al Parlamento e, nel caso esso non sia tale da garantire all'Assemblea rappresentativa una funzione sufficientemente incisiva, provare a stabilire quali possano essere gli spazi interpretativi utili per riconoscere al Parlamento una reale posizione primaria nel procedimento devolutivo.

2. Il preminente ruolo dell'Esecutivo nelle trattative con la Regione

Una questione preliminare da indagare per valutare il ruolo del Parlamento nella procedura prevista dall'art. 116 della Costituzione riguarda l'individuazione del soggetto dello Stato competente a trattare con la Regione che avanzi una richiesta di maggiore autonomia, e a sottoscrivere con essa l'intesa. Nel silenzio della Costituzione, in dottrina sono state suggerite due diverse ipotesi che assegnano questa competenza rispettivamente al potere Legislativo⁹ o a quello Esecutivo¹⁰. Se la fase delle trattative con la Regione fosse effettuata direttamente dal Parlamento, non si creerebbe alcun problema circa l'importanza e l'effettività del ruolo dell'Assemblea legislativa nella definizione delle ulteriori competenze da assegnare alla Regione interessata. In questo caso, infatti, il Parlamento, oltre ad essere

⁹ In questo senso si è espresso soprattutto O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12.

¹⁰ Cfr., per tutti, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit. 153 s. e A. ANZON, *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino 2008, 208 s.

chiamato ad approvare a maggioranza assoluta l'intesa raggiunta con la Regione, sarebbe anche l'organo chiamato a determinare, in concorso con la Regione, il contenuto dell'intesa stessa, in ogni suo singolo aspetto.

Diversamente, se fosse l'Esecutivo a rapportarsi con la Regione, il dettato costituzionale inquadrebbe il procedimento in esame come vero e proprio procedimento duale, nel quale cioè «l'attività legislativa del Parlamento deve confrontarsi con altri soggetti dell'ordinamento, i quali pongono, a vario titolo, limiti e vincoli alla discrezionalità del legislatore»¹¹. In questo caso, la definizione da parte del Parlamento delle ulteriori forme di autonomia sarebbe influenzata e limitata non solo dalla volontà della Regione, ma anche dalla posizione dello Stato (*rectius* dell'Esecutivo) espressa nell'intesa, ferma restando, ovviamente, la possibilità per il Parlamento di non dar seguito all'accordo raggiunto tra l'Esecutivo e la Regione.

Per risolvere la questione circa la competenza a intraprendere e concludere l'intesa con la Regione, va posto l'accento sulla circostanza che nel nostro ordinamento in ogni procedimento nel quale *a valle* della deliberazione parlamentare è previsto un rapporto di tipo negoziale con altri soggetti, la competenza nelle fasi delle trattative e della stipula dell'accordo è affidata, in via legislativa o di prassi, all'organo Esecutivo.

Da questo punto di vista, nella procedura tracciata dall'art. 116 Cost. vi sono alcune caratteristiche comuni con altri procedimenti parlamentari di approvazione di leggi: «sulla base di intesa» richiama inevitabilmente le intese *ex art. 8 Cost.* con le confessioni religiose diverse da quella cattolica; la natura negoziale e pattizia che intrinsecamente è il fondamento di un'intesa, richiama, invece, la procedura di ratifica dei trattati internazionali *ex art. 80*

¹¹ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, XXII. In generale, sui procedimenti legislativi duali si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 2003, 339 ss.

Cost., e il procedimento per modificare i Patti lateranensi di cui all'art. 7 Cost.¹².

Per quanto riguarda le intese con le confessioni religiose di cui all'art. 8 della Costituzione, l'art. 2, terzo comma, lett. l) della legge n. 400 del 1988, prevede che siano attribuiti al Consiglio dei ministri «gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione», tra i quali rientra la negoziazione con le rappresentanze delle confessioni religiose per disciplinare i loro rapporti con lo Stato. Invero, anche prima dell'entrata in vigore di tale disposizione, la dottrina aveva ritenuto indiscusso che la competenza a stipulare queste intese fosse da riconoscere in capo al Governo «e, per esso, al titolare di quel dicastero che amministra la materia cui attiene l'intesa»¹³. Allo stesso modo, pur in assenza di previsioni normative in tal senso, viene riconosciuta pacificamente la competenza dell'Esecutivo sia a sottoscrivere i trattati internazionali¹⁴, sia a concludere accordi con la Chiesa cattolica per la riforma dei Patti Lateranensi¹⁵.

Anche per quanto riguarda la competenza nel concludere l'intesa con la Regione prevista dall'art. 116, essa sembra essere affidata al Governo dalle

¹² Nel quale si prevede, come noto, che le modifiche apportate debbano essere «accettate dalle due parti».

¹³ F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1982, 420.

¹⁴ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati*, Rimini 1989, 16 ss.

¹⁵ Sulla procedura seguita per l'approvazione della legge 25 marzo 1985, n. 121 «Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa sede», si veda B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2001, 220 s.

poche disposizioni che la legge prevede in attuazione dello stesso art. 116, terzo comma, Cost. Nella legge di stabilità per il 2014, al comma 571, si prevede infatti che sia il Governo a doversi «attivare» sulle iniziative delle Regioni, che devono essere presentare, ai fini dell'intesa, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali¹⁶. Anche la legge, quindi, sembra confermare l'orientamento della dottrina volto ad individuare

¹⁶ Questo risolve in parte anche il problema interpretativo sollevato dalla dottrina circa il significato da attribuire all'art. 116 nella parte in cui prevede che le forme e condizioni di maggiore autonomia possano essere concesse «su iniziativa della Regione interessata». Da un certo punto di vista, infatti, il termine “iniziativa” è stato inteso nel senso che l'atto di impulso che dà il via alle trattative con lo Stato deve essere effettuato dalle Regioni interessate; per altra dottrina, invece, l'utilizzo del termine “iniziativa” starebbe ad indicare la necessità che l'iniziativa legislativa della legge di approvazione dell'intesa sia riservata alla Regione. Nel primo senso si vedano A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 34, e A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169, secondo i quali il disegno di legge di recepimento dell'intesa potrebbe ben essere di iniziativa anche del Governo. Nel secondo senso si vedano, tra gli altri, A. ANZON, *Quale «regionalismo differenziato»?* , in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 57 e M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit. 154, il quale si pone quindi solo il dubbio se l'iniziativa legislativa debba spettare alla Giunta o al Consiglio Regionale. Di diverso avviso, invece, 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 AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino 2004, 328, il quale ritiene che la competenza dell'iniziativa legislativa debba essere riconosciuta in via esclusiva al Governo.

nel Governo il soggetto protagonista nelle fasi prodromiche alla conclusione dell'intesa¹⁷.

Il ruolo centrale che il Governo deve assumere nelle fasi della trattativa per il raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata non derivano, però, solamente dal versante normativo introdotto con la citata legge di stabilità. È la norma cioè ad essersi fatta carico di un dato incontestabile: l'impossibilità che sia l'organo legislativo ad essere l'artefice della definizione dei termini di un complesso accordo con un altro soggetto. Tale conclusione non deriva solamente dalla presa d'atto che gli accordi di natura pattizia nel nostro ordinamento vengono generalmente conclusi dal Governo, ma che, come è stato sostenuto, è difficile immaginare come un organo collegiale plurale come il Parlamento possa concretamente elaborare una complessa attività di trattativa con la Regione¹⁸.

È vero che in passato il nostro ordinamento ha conosciuto un procedimento legislativo caratterizzato da intese, seppur informali, intercorse direttamente tra Parlamento e Regioni. Il riferimento è al procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni a Statuto ordinario previsto dall'art. 123 Cost., prima della modifica avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 1999. Per l'approvazione degli Statuti regionali la Costituzione prevedeva una deliberazione a maggioranza assoluta da parte dei Consigli regionali e la successiva approvazione da parte del Parlamento. Stante l'impossibilità per il Parlamento di modificare il testo dello Statuto¹⁹,

¹⁷ Cfr. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014, 5 e F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, 5.

¹⁸ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni*, cit., 208 s.

¹⁹ L'impossibilità di modificare lo Statuto in sede parlamentare era confermata da diverse disposizioni legislative e regolamentari interne alle Camere. Si vedano, a tal

e per evitare la reiezione dello stesso da parte del Parlamento, venne a crearsi la prassi dei c.d. accordi informali²⁰. La prassi invalsa, infatti, è stata quella di accordi tra Parlamento (in sede di I Commissione Affari costituzionali) e Regione, volti a far modificare il testo dello Statuto predisposto dai Consigli regionali. In questo modo, il Parlamento si è messo nella condizione di poter approvare lo Statuto regionale a seguito delle modifiche concordate con la Regione, senza dover passare da una “sconveniente” bocciatura, quantomeno dal punto di vista politico, dello Statuto stesso²¹.

È però necessario fare una distinzione tra l’esperienza di approvazione degli Statuti delle Regioni a Statuto ordinario e la procedura di approvazione prevista dall’ultimo comma dell’art. 116 Cost. Anche se nella prassi per l’approvazione degli Statuti regionali fu la Commissione Affari costituzionali ad avviare trattative informali con le Regioni, va comunque sottolineato che, come attenta dottrina ha messo in evidenza, anche il Governo – sia singolarmente, sia per il tramite della “sua” maggioranza parlamentare – ha ricoperto un ruolo incisivo sulle proposte di modifica informale avanzate dallo Stato nei confronti delle regioni²². La conseguenza di ciò è naturalmente quella di non poter inquadrare il ruolo del Governo, in quell’esperienza, come quello di un soggetto remissivo rispetto al Parlamento.

proposito, l’art. 6, secondo comma, della l. 10 febbraio, 1953, n. 62, come modificato dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084, e gli artt. 104, comma 3, e 105, comma 2, del Reg. Cam.

²⁰ Su tale esperienza si vedano, per tutti, V. ONIDA, F. BASSANINI, *Problemi di diritto regionale. Vol. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell’ordinamento regionale. Note e pareri*. Milano 1971, e N. LUPO, *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quad. reg.*, 1995, 1018 ss.

²¹ Cfr. U. DE SIERVO, *Art. 123*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1990, 110 ss.

²² *Ibidem*.

Inoltre, un'ulteriore questione, di carattere strutturale, riguarda il ruolo che il Parlamento esercitava nell'approvazione degli Statuti regionali, rispetto a quello che sarebbe chiamato a ricoprire se dovesse essere il soggetto che si interfaccia con la Regione per concludere l'intesa di cui all'art. 116 Cost. Le trattative informali tra lo Stato e la Regione avvenivano sulla base di un articolato normativo "completo" presentato dalla Regione, sul quale la Commissione parlamentare aveva la possibilità di indicare informalmente eventuali proposte emendative²³. Nel caso dell'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., invece, le trattative con la Regione non muovono da un testo che le Regioni sottopongono allo Stato, ma il procedimento è costituito da una lunga fase negoziale per concordare i contenuti sostanziali di ogni singolo aspetto dell'intesa. Bisognerebbe chiedersi se il Parlamento ha davvero a disposizione gli strumenti necessari per essere una parte di un rapporto negoziale così articolato²⁴.

Nell'ottica di quanto riportato, dunque, sembrerebbe necessario attestare che la competenza a instaurare un rapporto negoziale con la Regione debba essere riconosciuta in capo all'Esecutivo.

3. Il carattere pattizio del procedimento come presupposto all'inemendabilità dell'intesa da parte del Parlamento

Stabilito che il rapporto di tipo negoziale con la Regione è prerogativa del Governo, è doveroso riflettere sul contenuto della successiva e conclusiva fase di questo complesso procedimento: l'esame e la deliberazione parlamentare

²³ *Ivi*, 112 s.

²⁴ Non sarebbe semplice nemmeno individuare quale possa essere l'organo idoneo che, in nome del Parlamento, possa rapportarsi con la Regione. Di certo, è difficile immaginare che possa essere il *plenum* delle due Assemblee.

dell'intesa. In particolare, la dottrina si è interrogata sulla possibilità che il Parlamento possa modificare durante questa fase i contenuti dell'intesa siglata tra Governo e Regione.

Se si analizzano le prassi parlamentari volte a dare attuazione a quei procedimenti duali in cui è prevista una preventiva fase di accordo con altri soggetti (artt. 7, 8 e 80 Cost.), si evince che, pur in assenza di discipline normative in tal senso, il potere emendativo del Parlamento risulta essere sostanzialmente precluso²⁵.

In relazione all'art. 8 Cost., che formalmente si avvicina di più alla lettera dell'art. 116 Cost., sarebbero possibili due interpretazioni. «Sulla base di intesa» potrebbe significare, da un lato, che la legge parlamentare possa solo recepire o rigettare in *toto* l'intesa. Dall'altro lato, la circostanza che la legge sia approvata «sulla base» di un'intesa potrebbe indicare la possibilità per il Parlamento di modificarla: l'accordo con la Regione sarebbe, quindi, solo il presupposto logico della legge, ma non limiterebbe la possibilità per il Parlamento di incidere sul contenuto attraverso modifiche²⁶.

²⁵ Riferendosi in particolare ai procedimenti previsti dagli artt. 8 e 80 Cost., N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Roma 2007, parla di procedure parlamentari nelle quali la Costituzione ammette implicitamente che il «potere di emendamento possa essere anche fortemente compresso, se non azzerato».

²⁶ Per queste due possibili interpretazioni in relazione all'art. 8 Cost., si veda B. RANDAZZO, *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Milano 2006, 208, la quale sembra favorevole alla seconda delle due posizioni espresse nel testo. In relazione all'art. 116, terzo comma, Cost., va sottolineato anche che una parte della dottrina che ammette la seconda delle due soluzioni, riconosce però che il carattere pattizio dell'accordo è elemento tale da permettere solo modifiche unilaterali che non vadano ad alterare i caratteri essenziali dell'intesa. In questo senso S. BARTOLE, R.



Tale ultima interpretazione non sembra, però, poter essere accolta e, invero, non è nemmeno quella invalsa nella prassi per l'approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose non cattoliche ex art. 8 Cost. Nonostante nella prassi il disegno di legge per dare attuazione alle intese con le confessioni religiose acattoliche non sia di mera ratifica, ma assuma le forme di un disegno di legge nel quale viene riprodotto, all'interno dell'articolato legislativo, l'integrale contenuto dell'intesa con la confessione religiosa (che comunque viene allegata al disegno di legge), durante la procedura di approvazione non sono ammesse modifiche che incidano sull'intesa²⁷. Gli unici emendamenti che nella prassi sono stati dichiarati

BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, 43, secondo i quali il Parlamento potrebbe discostarsi dall'intesa «per valutazioni di opportunità» pur sempre però con il vincolo di potersi «muover[e] nel quadro dell'intesa intervenuta fra Stato e Regione».

²⁷ 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 *www.forumcostituzionale.it*, 21 marzo 2016, 5; P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2014, 94; G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna 1991, 71 s.; F. FINOCCHIARO, *Art. 8, cit.*, 428 s. A tal proposito L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 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 [...] 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., A. ANZON, *Quale «regionalismo differenziato»?», cit.*, 59, 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*, 4/2017, 668. Sulla nascita di tale prassi applicativa si veda la ricostruzione dell'iter

ammissibili, infatti, riguardano solamente quelle modifiche che hanno un impatto sul «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» dell’intesa²⁸.

Anche con riguardo alla procedura parlamentare di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e delle modifiche ai Patti Lateranensi, che hanno seguito la medesima procedura parlamentare, si è affermata la prassi per la quale in quella sede il Parlamento non possa proporre e apportare modifiche al trattato, sicché le Camere possono esclusivamente autorizzare la ratifica del trattato così come sottoscritto dal Governo, oppure rifiutarne l’autorizzazione²⁹.

La non modificabilità del disegno di legge recante l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, oltre ad essere pressoché pacifica in

parlamentare di approvazione dell’intesa tra lo Stato e la Tavola valdese di G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma 1987, 8 ss.

²⁸ 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 questa *Rivista*, 2/2018, 15.

²⁹ Sulla non emendabilità dei trattati si veda, per tutti, F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano 1997, 274. Inoltre, è opportuno ricordare, come sottolinea A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 372, che indipendentemente dalle forme del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale, ovverosia «sia che il trattato venga annesso al disegno di legge di ratifica, sia che esso risulti “presupposto” nel disegno di legge di attuazione» alle Camere sarebbe precluso emendarlo.

dottrina³⁰, trova diverse conferme sia nella giurisprudenza costituzionale³¹, sia nelle interpretazioni offerte dai Presidenti delle due Camere, a seguito di decisioni volte ad escludere richieste di emendamenti o articoli aggiuntivi al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale all'esame dell'Aula, che implicassero modifiche al trattato o imponessero condizioni di applicabilità interna ad alcune disposizioni contenute in esso³². Un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del tratto internazionale, infatti, contiene in genere solamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del trattato, mentre il testo del trattato viene allegato al testo di legge. In alcuni casi, però, è stata ammessa la possibilità di emendare il testo

³⁰ Per una posizione parzialmente diversa si veda però L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Dir. soc.*, 1991, 680 ss.

³¹ Corte cost., sent. n. 295/1984. Come ricorda L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, III, Roma 2013, 1021, in questa sentenza la Corte costituzionale «ha ribadito come la legge di autorizzazione alla ratifica non concorra ad integrare il contenuto dell'accordo cui si riferisce e che la competenza legislativa del Parlamento in materia deve intendersi pertanto limitata alla sola autorizzazione alla ratifica».

³² Si vedano, per esempio, le dichiarazioni del Presidente della Camera nella seduta dell'Assemblea del 29 ottobre 1992, con le quali è stato confermato che «per una prassi parlamentare, da lungo tempo instauratasi, comune alle due Camere, non è possibile emendare né la disposizione contenente l'autorizzazione alla ratifica del trattato né la disposizione recante l'ordine di esecuzione. In sede di ratifica di un trattato internazionale [...] non è ipotizzabile l'emendabilità del trattato stesso, né il condizionamento della relativa ratifica al verificarsi di determinati eventi, essendo compito del Parlamento – in base all'articolo 80 della Costituzione – esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso».

di legge, poiché è risultato necessario un adeguamento della normativa nazionale oppure l'introduzione di norme a copertura di spese derivanti alla ratifica del trattato stesso. Solo in questi limitati casi, e solo in relazione a tali disposizioni, il Parlamento ha potuto proporre modifiche al disegno di legge, pur sempre però se gli emendamenti presentati fossero rispettosi dell'impegno internazionale che lo Stato si apprestava ad assumere con il trattato all'esame delle Camere³³.

Dal carattere pattizio dal quale nasce l'affidamento di ulteriori competenze in capo alle Regioni dovrebbe conseguire, in analogia con gli altri procedimenti che hanno la propria genesi in un procedimento pattizio, la non modificabilità in sede parlamentare dell'accordo³⁴. Tale conseguenza non deriva solamente dalla comparazione con i modelli procedurali individuati nella prassi per addivenire all'approvazione dell'intesa con le confessioni religiose o alla ratifica di un trattato internazionale sottoscritto dal Governo, ma discende dalla necessità che un accordo di natura pattizia tra due o più soggetti non possa essere modificato unilateralmente dagli stessi, o da altri soggetti, senza che da questo consegua la risoluzione dell'accordo.

³³ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 210 s. e L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo*, cit., 1019 ss.

³⁴ In favore della non emendabilità dell'intesa si vedano M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 26 ss.; 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 2001, 57; 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*, 2/2018, 15; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *www.issirfa.cnr.it*, novembre 2017; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 24.

Se fosse possibile una modifica in sede di esame parlamentare dell'intesa, e questa venisse approvata, la conseguenza non potrebbe che essere la conclusione del procedimento legislativo in *itinere*. L'approvazione di un emendamento che comportasse una modifica all'intesa, anche in una sola parte, dovrebbe essere considerata infatti alla stregua di una "bocciatura" dell'intesa. L'inevitabile conseguenza di ciò è che ogni singolo voto, su ogni singolo emendamento, si tramuterebbe, sia sul piano politico sia su quello giuridico, in un sostanziale voto finale: l'approvazione di un emendamento coinciderebbe con la reiezione dell'intesa raggiunta tra Stato e Regione.

Da questo punto di vista, è interessante notare che anche la dottrina che si è espressa a favore dell'emendabilità dell'intesa non giunge comunque alla conclusione che a seguito dell'approvazione di un emendamento la Regione debba "subire" il testo risultante dal procedimento parlamentare. Questo contrasterebbe, infatti, con la natura pattizia che è alla base di un'intesa. Questa dottrina riconosce sì al Parlamento la possibilità di emendare il testo dell'intesa, che servirebbe però solamente, qualora una modifica venisse approvata, a imprimere un indirizzo al Governo per la rinegoziazione dell'accordo raggiunto con la Regione³⁵. La possibilità di una modifica

³⁵ Cfr. L. VIOLINI, *L'Autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2018, 331. In questo senso si veda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165, secondo cui «il Parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa [...] che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma riaprire i negoziati tra lo stato e la regione, sulla base di esplicite indicazioni». Sul punto si veda anche A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 8/2019, 20, secondo cui «a seguito della modifica del testo di uno o più articoli del suo disegno votata univocamente dalle due camere, si suspenderebbe il procedimento legislativo ed, in una sorta di navette istituzionale, si trasferirebbero gli atti

all'intesa in sede parlamentare servirebbe esclusivamente per consentire al Parlamento di affermare un indirizzo nei confronti del Governo, e quindi di poter co-determinare i contenuti delle ulteriori forme di autonomia che, sino a quel momento, hanno visto come protagonista il solo organo esecutivo.

In questa prospettiva, come si dirà successivamente, se l'ammissibilità degli emendamenti è il presupposto per raggiungere l'obiettivo di permettere al Parlamento di indirizzare il Governo, esistono strumenti maggiormente idonei rispetto alla presentazione e votazione di emendamenti. Anche perché per consentire che l'emendamento possa essere realmente capace di incidere sull'indirizzo del Governo si dovrebbe, primariamente, ammettere che a seguito dell'approvazione di un emendamento il procedimento legislativo non si concluda, ma debba continuare con la votazione di tutti gli emendamenti, anche sulle altre parti dell'intesa, in modo tale che il Governo possa avere una conoscenza complessiva delle disposizioni dell'intesa che trovano o meno un sostegno parlamentare³⁶. Se si volesse ammettere, viceversa, la continuazione dell'*iter* legislativo, senza giungere ovviamente al voto finale ma ponendo in votazione l'intero corpo di modifiche proposte, si segnala la poca chiarezza di

al governo che avrebbe l'onere di promuovere, sulla base delle deliberazioni parlamentari, una nuova intesa con la regione». Questa posizione è stata espressa anche da una parte della dottrina con riferimento all'approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica. In questo senso, per esempio, C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, Bologna 1988, 156 s. In favore dell'emendabilità dell'intesa si è espresso anche il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, il quale in un appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019 (disponibile sul sito internet www.astrid-online.it), ha ritenuto che la possibilità per il Parlamento di modificare l'intesa sarebbe da considerarsi «ineluttabilmente insita nella “libertà” della funzione legislativa».

³⁶ Questa ipotesi sembra essere ammessa da A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 20.

questo procedimento legislativo, quantomeno sul piano politico e dei rapporti tra Parlamento e Governo. È difficile comprendere l'effettiva capacità di indirizzo nell'approvazione o nel non accoglimento di emendamenti quando essi siano posti in votazione in un momento ormai successivo alla sostanziale non approvazione dell'intesa.

Un'ulteriore ipotesi, invece, potrebbe essere quella di prevedere che a seguito dell'approvazione di modifiche da parte del Parlamento, il procedimento legislativo di approvazione venga comunque condotto a termine, sino alla deliberazione finale a maggioranza assoluta e, nel caso di approvazione finale del disegno di legge, spetterebbe alla Regione interessata esprimersi sull'accoglimento della nuova formulazione dell'intesa³⁷. Tale procedimento sarebbe in grado sia di coinvolgere il Parlamento sino alla determinazione dei contenuti dell'intesa, sia di mantenere intatto il principio negoziale che sta alla base dell'art. 116 Cost, con il rischio però che le modifiche approvate non vengano successivamente fatte proprie dalla Regione. D'altro canto, le problematiche che potrebbero emergere da questo procedimento sarebbero comunque numerose. In primo luogo, si dovrebbe prevedere che la legge sia "sospesa" sino all'espressione di assenso da parte della Regione³⁸; in secondo luogo, rispetto al dettato costituzionale, il raggiungimento di un'intesa sarebbe "spostato" in una fase successiva dell'approvazione parlamentare: la legge non sarebbe approvata sulla base di una intesa, ma l'effettiva esistenza di un'intesa tra Stato e Regione si manifesterebbe solo dopo l'approvazione della legge a maggioranza assoluta.

³⁷ Ipotesi, questa, avanzata anche in relazione alle intese con le religioni non cattoliche da M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino 1996, 26.

³⁸ Cfr., in relazione all'art. 8, M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, cit., 25 s.

Per evitare queste conseguenze, che non sembrano essere conformi all'art. 116 Cost., si potrebbe immaginare una partecipazione attiva della Regione interessata ai lavori parlamentari che sia tale da non compromettere la natura negoziale del procedimento. L'ipotesi è quella che nel corso dell'esame parlamentare possano essere proposti emendamenti, ma possano essere posti in votazione solamente quelli sui quali la Regione abbia espresso un parere positivo³⁹. In questo caso, un voto favorevole all'emendamento sarebbe certamente da considerarsi un mutamento all'intesa, con la differenza che questa modifica avverrebbe con il consenso della Regione. Anche questa soluzione, però, desta numerose perplessità sul versante della sua applicabilità. Dal punto di vista della dinamica interlocutoria tra Stato e Regione, quest'ultima sarebbe probabilmente indotta ad una trattativa al "ribasso", esprimendo parere positivo su tutti quegli emendamenti che, se non posti in votazione, potrebbero indurre il Parlamento a non approvare la legge a maggioranza assoluta nel voto finale⁴⁰. Da un punto di vista procedurale, invece, desta qualche dubbio di legittimità un *iter* parlamentare nel quale l'opinione espressa da un soggetto terzo, la Regione, sia tale da incidere direttamente sull'ammissibilità degli emendamenti, che dovrebbe restare una valutazione del tutto autonoma interna alle Camere ed espressa dai Presidenti di Camera e Senato alla luce di valutazioni meramente tecniche e non di natura politica.

³⁹ Sembra questa una delle soluzioni proposte da 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 *www.federalismi.it*, 5/2019, 16, secondo il quale un emendamento potrebbe essere ammesso al voto «solo all'esito positivo di una corrispondente intesa con la Regione interessata, con la conseguenza che in assenza di intesa non sarebbero procedibili».

⁴⁰ Peraltro, anche se gli emendamenti venissero approvati, la Regione non avrebbe la certezza della deliberazione finale dell'intesa che, a differenza dei singoli emendamenti, necessita della maggioranza assoluta per l'approvazione.

Alla luce di tutte queste considerazioni, l'unico procedimento compatibile con i requisiti individuati dall'art. 116 Cost., sembrerebbe essere quello di prevedere un *iter* parlamentare di recepimento dell'intesa, nelle forme di un disegno di legge di ratifica contenente in allegato l'intesa. Questo procedimento sarebbe comunque più adeguato rispetto a quello creatosi nella prassi per l'approvazione delle intese con le confessioni religiose acattoliche⁴¹. Se il procedimento fosse, infatti, quello di approvazione articolo per articolo del testo dell'intesa ("riportato" nel testo di legge), si porrebbe il problema dell'eventuale non accoglimento di un singolo articolo che, nella soluzione prospettata in precedenza, comporterebbe la mancata approvazione dell'intera intesa⁴².

Escludere l'ammissibilità degli emendamenti nel corso della procedura di approvazione della legge con la quale si conferisce maggiore autonomia alle Regioni non si pone in contrasto con il potere di emendamento che la Costituzione riconosce ai parlamentari⁴³, poiché tale prerogativa risulta

⁴¹ Nel senso di utilizzare la procedura invalsa nella prassi per l'approvazione delle intese di cui all'art. 8 Cost., si veda L. VIOLINI, *L'Autonomia delle regioni italiane dopo i referendum*, cit., 331, la quale, pur ritenendo che l'intesa non sia emendabile, sostiene che essa debba essere approvata «articolo per articolo e con votazione finale come parte integrante di una vera e propria legge di "di approvazione" che comporta il recepimento completo dei contenuti dell'intesa all'interno dell'articolato normativo». In senso analogo anche G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 24.

⁴² Come ricorda R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*, cit., 16, infatti, nella prassi formatasi nella procedura di deliberazione delle 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».

⁴³ Sul punto si veda E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, XIV (1965), 828 s. In proposito anche la recente ordinanza n. 19/2019 con la quale la Corte costituzionale ha

essere legittimamente limitata dall'esistenza di un procedimento duale che trova la propria *ratio* nella natura eminentemente pattizia dell'atto sottoposto all'approvazione parlamentare.

4. Le prospettive per un adeguato coinvolgimento del Parlamento.

Escluso che il Parlamento possa modificare in sede parlamentare l'intesa raggiunta tra Governo e Regione – e considerata l'importanza sull'assetto costituzionale di tale procedura – è opportuno riflettere sull'individuazione in capo al Parlamento di una funzione con la quale esso possa comunque incidere sulla determinazione dei contenuti dell'intesa.

Se tale attività non può essere riconosciuta al Parlamento nell'unica fase nella quale la Costituzione richiede la sua partecipazione, oltretutto nella procedura di approvazione con maggioranza assoluta dell'intesa, il ruolo del Parlamento dovrebbe essere accentuato in una fase precedente a quello dell'iniziativa legislativa: dovrebbe prevedersi, cioè, un *esame preventivo* dell'accordo concluso tra lo Stato e la Regione⁴⁴.

Nel proseguo si proveranno a delimitare alcune tipologie di procedura parlamentare che trovano già il loro fondamento nei regolamenti parlamentari, pur sempre con riferimento ovviamente ad ambiti materiali

riconosciuto che «le prerogative del singolo rappresentante si esplicano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall'art. 71, primo comma, Cost., *comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea*» (punto 3.1. del Cons. in dir., corsivo aggiunto). Sull'ordinanza, per tutti, V. ONIDA, *La Corte costituzionale e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in www.federalismi.it, 3/2019.

⁴⁴ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29.

diversi da quello in esame che, invece, non ha alcuna specifica previsione nelle norme interne alle Camere. Le procedure ipotizzate riguardano, in tutti i casi, la possibilità per l'Assemblea di adottare *formule di indirizzo* nei confronti del Governo nella stesura dell'intesa⁴⁵.

In questa prospettiva, quindi, il Governo dovrebbe sottoporre al Parlamento l'intesa raggiunta con la Regione interessata a un vaglio parlamentare *preliminare* rispetto a quello stabilito dalla Costituzione, ovvero sia dell'approvazione a maggioranza assoluta dell'intesa. A seguito dell'espressione degli atti di indirizzo da parte del Parlamento, il Governo sarebbe chiamato a rinegoziare l'intesa sulla base delle indicazioni emerse in sede parlamentare⁴⁶, per poi ripresentarsi in Parlamento per l'approvazione dell'intesa così come risultante dall'eventuale nuovo accordo raggiunto con

⁴⁵ Si noti, a tal proposito, che la procedura parlamentare seguita per la modifica del Concordato con la Chiesa Cattolica ha seguito un procedimento simile a quello proposto nel testo. Da un lato, infatti, ha seguito lo schema dell'*iter* utilizzato per l'autorizzazione alla ratifica trattati internazionali, dall'altro, per sopperire alla mancata possibilità delle Camere di modificare il testo, si è avuta una lunga fase di indirizzo tra Parlamento e Governo durante il periodo delle trattative tra lo Stato e la Chiesa Cattolica (cfr. B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, cit., 220). Allo stesso modo, la dottrina ha messo in evidenza che anche per alcuni trattati internazionali il Governo ha più volte richiesto l'espressione di un parere da parte delle Camere prima della sottoscrizione del trattato (cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali*, cit., 271 ss.). Circa la possibilità di utilizzare atti di indirizzo in questo procedimento si veda anche F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 707, il quale però prospetta che essi vengano utilizzati solo a seguito della non approvazione dell'intesa da parte del Parlamento e non in un momento precedente.

⁴⁶ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29.

la Regione, motivando le ragioni per le quali il Governo si è ritenuto di discostarsi dall'atto di indirizzo parlamentare.

Prima di analizzare la capacità di tale soluzione sul piano della sua reale efficacia nel raggiungere l'obiettivo di consentire al Parlamento una maggiore influenza nella determinazione dell'intesa, vanno individuate le modalità con le quali il Parlamento può concretamente adottare forme di indirizzo nella procedura di deferimento delle materie alle Regioni. Da questo punto di vista, sono diverse le ipotesi immaginabili che vanno distinte sulla base del soggetto che approva l'atto di indirizzo, ovverosia le Commissioni parlamentari competenti o il *plenum* dell'Assemblea.

Se fosse il *plenum* dell'Assemblea a formalizzare atti di indirizzo verso il Governo, si potrebbe immaginare l'utilizzo di mozioni o ordini del giorno, che sono tutti atti con i quali il Parlamento impegna il Governo ad adottare determinati atti in materie di propria competenza⁴⁷, nelle quali rientra, come sopra evidenziato, la definizione dei termini dell'intesa con la Regione per la devoluzione di ulteriori competenze alle Regioni. Lo strumento più efficace tra quelli richiamati sembrerebbe essere la mozione che, a differenza dell'ordine del giorno che segue un procedimento generalmente celere, è deliberata attraverso una procedura parlamentare che può considerarsi "esaustiva".

La mozione, infatti, gode di tutta una serie di caratteristiche procedurali per l'approvazione che consentono di formulare l'atto di indirizzo all'interno di un dibattito parlamentare quanto più completo e in grado, dunque, di far emergere le istanze plurali presenti nel Parlamento. Circa il testo della mozione, che può essere presentata da un presidente di Gruppo o da dieci deputati, il Regolamento della Camera individua la possibilità di poterlo emendare e, aspetto non irrilevante, quello di poterlo votare per parti

⁴⁷ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2013, 786 ss.

separate⁴⁸. A partire dal testo dell'intesa, quindi, attraverso la mozione – più realisticamente una pluralità di mozioni – il Parlamento, coinvolgendo anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali⁴⁹, potrebbe indicare i contenuti della bozza di intesa sui quali non vi è un consenso e, conseguentemente, chiedere al Governo di attivarsi per modificare nei termini indicati nella mozione l'accordo che lo Stato ha raggiunto con la Regione.

Se l'atto di indirizzo, invece, dovesse pervenire dalle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia, la fonte dell'atto sarebbe da ravvisarsi nell'117 del Regolamento della Camera, nel quale si prevede che «Ciascuna Commissione può votare, su proposta di un suo componente, negli affari di propria competenza, per i quali non debba riferire all'Assemblea, risoluzioni dirette a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti». Anche la risoluzione della Commissione è stata qualificata come strumento di indirizzo «diretto ad arricchire il rapporto Camera-Governo»⁵⁰, e può godere anch'essa di una procedura parlamentare “esaustiva”, al pari della mozione approvata dall'Aula. Questa seconda ipotesi, però, non sembrerebbe la preferibile perché l'atto di indirizzo non promanerebbe dal *plenum* dell'Assemblea rappresentativa ma solamente da una sua frazione.

⁴⁸ Sulla mozione al Senato, del tutto analoga a quella prevista dalla Camere dei deputati, si vedano gli artt. 157 e seguenti del Regolamento.

⁴⁹ Entrambe i Regolamenti prevedono il parere obbligatorio di tale Commissione per i disegni di legge che «che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni» (cfr. art. 40, comma 9, Reg. Sen, e art. 102, comma 3, Reg. Cam.). Anche se le disposizioni regolamentari prevedono la partecipazione della Commissione durante i procedimenti per l'approvazione dei disegni di legge, per analogia si potrebbe riconoscere un ruolo consultivo alla Commissione anche all'interno di una procedura che abbia ad oggetto atti di indirizzo riferiti alla bozza dell'intesa e non quindi ad un disegno di legge in senso stretto.

⁵⁰ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 803.

I Presidenti di Camera e Senato non dovrebbero ricorrere a particolari interpretazioni per poter utilizzare gli atti di indirizzo citati, i quali, infatti, oltre che ad essere già previsti nei Regolamenti parlamentari possono essere certamente utilizzati, nei termini indicati, nella procedura di cui all'art. 116 Cost., poiché riguardanti ambiti di competenza del Governo nei quali il Parlamento ha certamente la possibilità di intervenire attraverso atti di indirizzo e controllo.

Per permettere un dibattito parlamentare che sia il più minuzioso possibile, si potrebbe immaginare anche di utilizzare per l'approvazione dell'atto di indirizzo la procedura normale di approvazione delle leggi, ovvero si organizzasse in via interpretativa un atto di indirizzo che parta dalle Commissioni permanenti competenti per materia e che successivamente sia rimesso alla discussione e alla possibilità di modifica da parte dell'Assemblea. In tal modo, il procedimento potrebbe dirsi completo e il Parlamento sarebbe chiamato in ogni sua componente alla formazione dell'indirizzo parlamentare.

Un'ultima ipotesi di atto di indirizzo potrebbe essere quella di utilizzare la forma del *parere* come atto di indirizzo e controllo da parte del Parlamento nei confronti del Governo, similmente a quanto avviene, qualora previsto dalla delega legislativa, per i decreti legislativi⁵¹. Anche in questo caso, per

⁵¹ Sui pareri espressi dal Parlamento sugli atti normativi e non normativi del Governo si veda per tutti E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano 2010. Sui pareri nella formazione del decreto legislativo si veda l'analisi di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli 2012. Sull'ipotesi di utilizzare lo strumento del parere si veda B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 13/2019, 5. Si segnala, inoltre, che questa ipotesi è stata avanzata anche dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, il quale ha sottolineato, senza entrare direttamente sul tema della modificabilità in sede parlamentare dell'intesa, che è nell'intenzione del Governo «trasmettere alle Camere gli schemi di intesa [...] che potranno

consentire la realizzazione di un procedimento parlamentare più minuzioso, si potrebbe immaginare che i pareri, invece che essere deliberati direttamente dalle commissioni competenti, siano trasmessi anche all'Assemblea per un'approvazione definitiva durante la quale ci sia, ovviamente, la possibilità di modificare il testo del parere.

In ogni caso, quale che sia la fonte dell'atto di indirizzo, la vera questione da porsi è se esso sia sufficiente a porre il Parlamento al centro dell'art. 116, terzo comma, Cost. La risposta non è semplice. Come noto, tutte le forme di indirizzo che il Parlamento può rivolgere nei confronti del Governo sono dotate di carattere giuridico non vincolante, sicché il Governo può discostarsene senza che da ciò consegua alcun vincolo giuridico. Con gli atti di indirizzo, dunque, non si hanno conseguenze sul piano giuridico ma ne possono derivare squisitamente sul piano politico. Da questo punto di vista, però, va segnalato che rispetto al "normale" impiego degli atti di indirizzo, quando essi sono inseriti nella procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., il Parlamento non esaurisce la propria funzione con l'espressione dell'indirizzo al Governo. Le Camere in questo procedimento, infatti, hanno ancora il compito di approvare la legge di recepimento dell'intesa a maggioranza assoluta. In questa prospettiva, quindi, si potrebbe ragionevolmente sostenere che il Governo, dinanzi al rischio che il Parlamento non approvi la legge con la quale si riconoscono ulteriori forme di autonomia, sia indotto ad avvicinarsi il più possibile alle indicazioni espresse dal Parlamento.

Per permettere che venga a crearsi questa dinamica dialettica tra Parlamento e Governo, sarebbe auspicabile prevedere intese che abbiano a

essere assegnati alle Commissioni competenti per l'espressione di un parere, nel quale, sul modello dei pareri parlamentari su atti del Governo, potranno trovare accoglimento eventuali proposte di modifica del testo» (XVIII Legislatura, Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, mercoledì 24 luglio 2019, 6).

oggetto una sola materia tra quelle che possono essere devolute alle Regioni, o comunque materie tra loro strettamente collegate. Questo, che è stato efficacemente definito «*principio di omogeneità dell'intesa*»⁵², permetterebbe, oltre ad un'analisi parlamentare probabilmente più approfondita, anche una maggiore possibilità per il Parlamento di influire concretamente sul Governo nella trattativa con la Regione. Qualora il procedimento riguardasse una singola materia e il Governo non avesse seguito gli orientamenti indicati negli atti di indirizzo, il Parlamento sarebbe probabilmente "più libero" nel non approvare l'intesa. Diversamente, un'intesa contenente una pluralità di questioni eterogenee sarebbe politicamente più difficile da non approvare qualora mancasse il consenso parlamentare solo su alcuni specifici aspetti della stessa.

Indipendentemente da quale sia l'atto di indirizzo che il Parlamento decidesse di adottare, per far emergere al meglio il ruolo dell'Assemblea rappresentativa nella definizione dei contenuti dell'intesa, sarebbe opportuno che per ogni singola trattativa con la Regione gli atti di indirizzo provenienti dal Parlamento siano molteplici. Lungo tutto l'arco del procedimento per giungere all'intesa definitiva sarebbe del tutto auspicabile che il Governo si presenti più volte in Parlamento per informare le Camere sullo stato di avanzamento della trattativa e sottoporsi agli atti di indirizzo parlamentare. Se si riuscisse a creare una vera dialettica tra Parlamento e Governo, la capacità del primo di condizionare il secondo nella determinazione dei contenuti dell'intesa sarebbe sicuramente maggiore e potrebbe dirsi risolto il problema "dell'assenza" di centralità del Parlamento nella devoluzione di ulteriori competenze alle Regioni.

⁵² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30.