

CONVEGNO GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
18-19 settembre 2020

DANIELE CASANOVA

Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato

SOMMARIO: 1. Premessa. L'iter prescritto dalla Costituzione per l'attuazione del regionalismo differenziato – 2. L'iniziativa da parte della Regione e la procedura infra-regionale – 3. La partecipazione degli enti locali – 4. La determinazione dei contenuti dell'intesa nel negoziato tra Governo e Regioni – 5. L'approvazione parlamentare dell'intesa e la sua impossibile emendabilità – 6. Il coinvolgimento del Parlamento prima della sottoscrizione dell'intesa – 7. Revocabilità, durata e flessibilità dell'intesa.

1. Premessa. L'iter prescritto dalla Costituzione per l'attuazione del regionalismo differenziato

Il dibattito politico e istituzionale nel corso dell'attuale legislatura 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 i primi tentativi di attuazione perpetrati negli anni passati da parte di alcune regioni², e alcuni tentativi di smantellamento³, è tornato 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.

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

² Si segnalano i primi tentativi della Regione Toscana nel 2003, della Regione Lombardia e Veneto nel 2006 e, infine, della Regione Piemonte nel 2008. Tutte queste prime iniziative regionali, come noto, si sono arrestate ancor prima che iniziasse un vero dialogo con lo Stato.

³ Solo quattro anni dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, la riforma della II parte della Costituzione varata dal Parlamento nel 2005 prevedeva lapidariamente l'abrogazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Nondimeno, nella riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016, l'autonomia differenziata veniva fortemente limitata con riguardo alle materie che potevano essere devolute alle Regioni. In questa ultima riforma venivano altresì modificati alcuni passaggi procedurali. Si stabiliva, infatti, che le ulteriori forme e condizioni di autonomia «possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

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.

Sintetizzando, la Costituzione prescrive quattro “passaggi”: a) la proposta della Regione; b) la consultazione con gli enti locali; c) l'intesa tra lo Stato e la Regione e, infine, d) l'approvazione di una legge a maggioranza assoluta da parte del Parlamento «sulla base di intesa».

In questo lavoro si cerca di analizzare il significato di ogni singolo passaggio, attraverso un'analisi del procedimento previsto dalla Costituzione. Nelle maglie del dettato costituzionale vi sono, in assenza di una legge di attuazione⁴, dei dubbi interpretativi da risolvere per comprendere come si possa attuare il regionalismo differenziato attraverso gli strumenti che sono attualmente previsti nell'ordinamento. Infine, l'ultima parte del lavoro è dedicata all'analisi, nel silenzio della Costituzione, delle modalità di riaccentramento in capo allo Stato delle ulteriori forme di autonomia concesse mediante lo schema procedimentale delineato dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

2. *La proposta da parte della Regione e la procedura infra-regionale*

Il punto di partenza per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ad una Regione è, indubbiamente, l'iniziativa da parte della Regione interessata.

Sin da questo primo momento informatore del regionalismo differenziato sorgono i primi dubbi interpretativi. Da un certo punto di vista, infatti, il termine “iniziativa” è stato inteso nel senso che l'atto di impulso, con il quale “intavolare” una trattativa per l'ottenimento di una maggiore autonomia, debba 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 debba essere riservata alla Regione⁵.

⁴ 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. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, 12. Di diverso parere, per esempio, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2017, 154 e C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti dell'intesa*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, 7 ss.

⁵ Nel primo senso si vedano, tra gli altri, A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2010, 293, 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. Da questo punto di vista va sottolineato che i pochi tentativi volti all'introduzione di una legge di attuazione prevedevano l'iniziativa legislativa del Governo. Si veda, per esempio, l'art. 2, comma 3, dello *Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, il cui testo è riportato da R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008. Allo stesso modo, la più recente bozza di disegno di legge presentata dal Ministro per gli Affari regionali e Autonomie 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

La diversa interpretazione del termine “iniziativa” potrebbe originare alcune conseguenze sul piano complessivo del procedimento: se si intende che il rapporto bilaterale per la conclusione dell’intesa debba avvenire esclusivamente tra gli organi legislativi di Stato e Regione, l’iniziativa cui si riferisce l’art. 116 Cost., non potrebbe che essere l’iniziativa legislativa con la quale il Consiglio regionale presenta al Parlamento una proposta di intesa. Se, invece, il rapporto dell’ente regionale non avviene in via primaria con il Parlamento, ma l’intesa è un atto che viene concluso tra gli Esecutivi di Regione e Stato, l’iniziativa di cui all’art. 116 non è altro che l’atto formale con il quale la Regione propone al Governo centrale la possibilità di instaurare una dialettica con lo Stato per ottenere ulteriori forme di autonomia.

Come si cercherà di argomentare nel prosieguo del lavoro, tutta l’attività prodromica alla stipulazione dell’intesa e la sottoscrizione dell’intesa stessa sono prerogative che, nel complesso procedimento disciplinato dall’art. 116 della Costituzione, devono essere riconosciute in capo agli organi esecutivi. Per tale ragione, si ritiene che l’iniziativa *ex art.* 116 della Costituzione si riferisca all’atto con il quale la Regione propone allo Stato l’intenzione di avviare una discussione circa la possibilità di attuare una differenziazione.

Se questo è l’atto iniziale del procedimento, è interessante interrogarsi circa il rapporto che intercorre tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale.

Il procedimento interno alla Regione trova una parziale disciplina nel solo Statuto della Regione Lombardia, dove all’art. 14, comma 3, lettera g), si prevede che sia di competenza del Consiglio regionale deliberare in merito all’iniziativa e all’intesa di cui all’art. 116 della Costituzione. In relazione a tale disciplina, il Consiglio Regionale della Regione Lombardia ha approvato una serie di atti di indirizzo, volti ad impegnare la Giunta regionale «ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti di un’intesa», nei quali venivano specificate le materie sulle quali la Regione era intenzionata a richiedere allo Stato una maggiore autonomia e i limiti, le modalità e le condizioni di tali richieste⁶.

Analogamente, anche tutte le altre Regioni che hanno avanzato la richiesta allo Stato per ottenere ulteriori forme di autonomia (pur in assenza di una regolamentazione regionale sulle modalità procedurali) hanno adottato un *iter* procedurale del tutto speculare a quello utilizzato dalla Regione Lombardia, attraverso l’approvazione di risoluzioni, ordini del giorno o deliberazioni del Consiglio regionale atte a dare mandato al Presidente della Giunta di intraprendere un’interlocuzione con lo Stato e, contestualmente, ad indicare, in linea di massima, su quali materie la Regione era intenzionata a richiedere una maggiore autonomia⁷.

Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro degli affari regionali e le autonomie delegato e del Presidente della Regione». Sul tema andrebbe sottolineato che, se l’iniziativa di cui all’art. 116 della Costituzione non è l’iniziativa legislativa in senso proprio, la previsione legislativa che individui il soggetto legittimato a presentare alle Camere il disegno di legge di approvazione dell’intesa non preclude alla possibilità che siano gli altri soggetti ai quali la Costituzione riconosce il potere di iniziativa legislativa a farsi promotori della stessa.

⁶ Si veda la deliberazione n. X/1645 (risoluzione n. 97) approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 7 novembre 2017 e, in particolare, l’Allegato A al testo della Risoluzione intitolato “*Materie per le quali la Regione Lombardia chiede l’applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*”; la Deliberazione n. XI/16 approvata il 15 maggio 2018 e, infine, la Deliberazione n. XI/1017 approvata nella seduta del 21 aprile 2020.

⁷ Cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?* in *Federalismi.it*, n. 7/2018, 324. Sull’esperienza del Veneto si veda M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *Federalismi.it*, 17/2019, il quale sottolinea che in quell’esperienza hanno avuto un «ruolo parimenti centrale entrambi gli organi di vertice della Regione». Si vedano, inoltre, la Mozione approvata dal Consiglio regionale della Campania il 30 gennaio 2018; la Risoluzione del Consiglio regionale della Liguria del 23 gennaio 2018; l’Ordine del giorno approvato dal Consiglio Regionale del Lazio il 3 ottobre 2018; la delibera n. 72 del Consiglio regionale delle Marche del 29 maggio

Durante tutta la fase della negoziazione tra lo Stato e la Regione, inoltre, sarebbe del tutto opportuno un continuo dialogo tra il Consiglio regionale e la Giunta che sembra «imporsi per ragioni sistematiche, nel momento in cui le intese prevedono un ampliamento della potestà legislativa regionale»⁸. Anche per tale ragione, il ruolo del Consiglio regionale non può certamente dirsi limitato alla fase della negoziazione dell'intesa tra lo Stato e la Regione, ma dovrebbe essere altresì enfatizzato nelle fase immediatamente precedente alla sottoscrizione dell'intesa, giacché è all'organo rappresentativo collegiale che deve essere riconosciuta la decisione definitiva sulla richiesta in merito alle nuove competenze⁹.

In definitiva, un proficuo rapporto tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale dovrebbe essere realizzato attraverso un atto di indirizzo con il quale il Consiglio regionale assegna il mandato al Presidente della Giunta regionale di intraprendere le trattative con lo Stato e, prima della sottoscrizione vera e propria dell'intesa e del conseguente esame parlamentare della stessa, il Consiglio regionale dovrebbe essere messo nelle condizioni di approvare l'intesa dando in questo caso il mandato per la sua sottoscrizione al Presidente della Giunta.

3. *La partecipazione degli enti locali*

Un ulteriore passaggio obbligatorio previsto dalla Costituzione riguarda la consultazione degli enti locali¹⁰. L'art. 116, terzo comma, della Costituzione prevede, infatti, che la procedura possa essere portata a termine “sentiti gli enti locali”. Su tale aspetto sono necessarie alcune delucidazioni.

In primo luogo è da chiarire, nel silenzio della Costituzione e in assenza di una legge di attuazione, quali devono essere gli enti locali che partecipano al procedimento di differenziazione. Da questo punto di vista, la dottrina, oltre ad essersi occupata della circostanza che debbano essere

2018; la Delibera del Consiglio regionale del Piemonte n. 343 del 6 novembre 2018; le Risoluzioni nn. 217 del 17 luglio 2018 e 237 del 27 febbraio 2019 approvate dal Consiglio regionale della Toscana; la Risoluzione n. 249 del Consiglio Regionale dell'Umbria del 19 giugno 2018. I testi di tutte le deliberazioni sono disponibili in *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato* in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019.

⁸ 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*, 2/2019, 16. In questo senso, per esempio, nella la deliberazione n. X/1645 (risoluzione n. 97) approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 7 novembre 2017, si impegnava la Giunta Regionale a coinvolgere il Consiglio regionale «anche tramite una diretta partecipazione di suoi rappresentanti all'interno della delegazione che condurrà la negoziazione» con lo Stato ai fini della determinazione dei contenuti dell'intesa.

⁹ In questo senso F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, 5.

¹⁰ La consultazione degli enti locali non può non essere considerata necessaria, in quanto costituzionalmente prevista. Pertanto, nel caso di mancata “audizione” dell'ente locale da parte della Regione interessata vi sarebbe una diretta lesione del dettato costituzionale per violazione del procedimento previsto dall'art. 116 Cost. (cfr. V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 maggio 2018, 8). Come sottolinea G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 17, l'obbligatorietà della consultazione degli enti locali è altresì accompagnata alla non vincolatività dei pareri espressi dagli stessi.

resi partecipi solamente gli enti territoriali oppure tutti gli enti locali¹¹, è sembrata incline a ritenere che questo ruolo debba essere svolto necessariamente dal CAL¹².

La ragione di tale preferenza è da rintracciare nel dettato costituzionale nel quale il Consiglio delle autonomie locali, che gli Statuti regionali devono necessariamente prevedere, è qualificato come l'«organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

La consultazione del Consiglio delle autonomie locali non preclude però alla possibilità che la singola regione possa, nella sua autonomia, udire anche singolarmente gli enti locali della Regione¹³, al fine di instaurare una maggior condivisione¹⁴ rispetto ad un tema che può certamente avere riflessi significativi anche sugli enti locali territoriali stessi, con particolare riguardo alle eventuali ulteriori competenze amministrative ad essi assegnate.

Circa il momento in cui deve avvenire la consultazione degli enti locali, in dottrina, sono state avanzate due ipotesi: una consultazione prima dell'iniziativa da parte della Regione¹⁵ o, in alternativa, prima della sottoscrizione dell'intesa con lo Stato¹⁶. Un reale coinvolgimento degli enti locali dovrebbe, molto più probabilmente, avvenire attraverso una duplice consultazione (prima dell'iniziativa e prima della sottoscrizione dell'intesa) in particolare perché nulla osta alla circostanza che, a seguito delle trattative tra lo Stato e la Regione, tra la proposta di intesa avanzata dalla Regione e l'effettivo contenuto concordato con lo Stato vi possa essere una differenza considerevole¹⁷.

¹¹ Su questo aspetto di veda M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 8 s. In tema si veda, più recentemente, R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 14, la quale ritiene che poiché «la differenziazione riguarderebbe ambiti materiali particolarmente estesi, dovrebbero essere coinvolte le autonomie funzionali, le categorie economiche e le forze sindacali, gli enti di ricerca, persino gli enti maggiormente rappresentativi del Terzo settore».

¹² In questo senso si vedano 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., F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 7; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 17, e R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 273.

¹³ In questo senso si veda M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 20, il quale osserva che «La canalizzazione della consultazione degli enti locali esclusivamente attraverso il Consiglio delle autonomie locali ci pare peraltro riduttiva rispetto a quanto richiede l'art. 116, 3° co. Certo, tale organo può essere consultato, ma la sua consultazione non soddisfa il requisito richiesto dall'art. 116, 3° co., che in effetti non rinvia all'art. 123, 4° co., pur introdotto dalla medesima riforma del titolo V». Come sottolinea C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, cit., 323, per esempio, nell'esperienza dell'Emilia Romagna «la formulazione della proposta della Giunta è stata frutto di progressivi affinamenti, esito di distinte fasi di interlocuzione non unilaterale, ma biunivoca, tra Giunta regionale ed autonomie locali (e non solo quelle: in realtà la platea dei soggetti consultati è stata ben più ampia), che con le loro proposte ed osservazioni hanno dato un contributo determinante alla selezione delle materie su cui articolare la proposta di autonomia differenziata e, ancor prima, all'individuazione ed esplicitazione degli obiettivi di fondo della stessa».

¹⁴ Circa la necessità che vi sia un continuo confronto con le autonomie locali, si veda V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 8 s.

¹⁵ In tal senso si veda A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, n. 21/2018. Per esempio, nel primo tentativo di autonomia differenziata, quello avanzato dalla Regione Toscana del 2003, a seguito della delibera del Consiglio regionale era immediatamente seguito il parere del Consiglio delle autonomie locali.

¹⁶ In questo senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 171. In questo senso può vedersi la già citata deliberazione n. X/1645 il 7 novembre 2017 (risoluzione n. 97) approvata dal Consiglio regionale della Lombardia nella quale si impegnava la Giunta regionale anche «ad assicurare, prima della sottoscrizione dell'intesa, forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali».

¹⁷ Cfr. F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta*, cit., 7.

Alla luce dell'indeterminatezza dell'art. 116 della Costituzione, su questo specifico aspetto, potrebbe essere ritenuta opportuna una legge di attuazione statale che identifichi quali siano gli enti locali e quando essi debbano intervenire¹⁸. Il punto è abbastanza controverso, specie se si considera che le modalità di intervento dell'ente locale potrebbero essere ragionevolmente considerate nella piena disponibilità della Regione¹⁹ e, quindi sarebbero le singole Regioni a dover disciplinare le modalità e le tempistiche di intervento degli enti locali²⁰.

L'eventuale legge di attuazione statale, anche se si considerasse competente a disciplinare le modalità di consultazione dell'ente locale, non potrebbe comunque spingersi sino a limitare eccessivamente l'autonomia delle singole regioni, anche perché, date le diverse peculiarità che possono contraddistinguere le realtà regionali, sarebbe in ogni caso del tutto opportuno che la determinazione della scelta dell'ente locale da consultare e il momento del suo coinvolgimento sia lasciato all'autonomia delle singole regioni²¹.

Un'ulteriore ipotesi per rendere maggiormente partecipi gli enti locali nel conferimento di ulteriori competenze alle Regioni, potrebbe essere quella di immaginare una consultazione del Consiglio delle autonomie locali della Regione interessata non solo da parte della Regione stessa, ma anche da parte del Parlamento. Questo potrebbe avvenire, in particolare, nel caso in cui si convenisse che prima dell'approvazione da parte del Parlamento della legge a maggioranza assoluta vi sia un preventivo passaggio parlamentare volto all'approvazione di atti di indirizzo nei confronti del Governo (sul quale si veda *infra* § 6). In questo caso, infatti, nella sede parlamentare sarebbe possibile sentire gli enti locali ed, eventualmente, il Parlamento potrebbe far proprie le eventuali perplessità segnalate dai rappresentanti degli enti locali per tramutarle in atti di indirizzo al Governo.

4. *La determinazione dei contenuti dell'intesa nel negoziato tra Governo e Regioni*

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*).

¹⁸ Secondo F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 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, sarebbe necessaria una legge di attuazione per individuare quantomeno quali debbano essere gli enti locali che devono essere consultati dalla Regione.

¹⁹ In questo senso si vedano le osservazioni di M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 22/2020, 140. Sul tema anche F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta*, cit., e R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 272 s.

²⁰ Si veda, però, il disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007 nel quale si prevedeva che la consultazione fosse effettuata mediante un parere espresso dal CAL e, nel caso in cui questo ente non fosse costituito, la fase consultiva sarebbe stata svolta dalle associazioni rappresentative (a livello regionale) dei comuni e delle province.

²¹ In questo senso A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 292, il quale criticamente si chiede «perché mai la consultazione degli enti locali debba aver luogo dappertutto allo stesso modo (e, segnatamente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali) e non possa piuttosto aversi in forme differenziate, frutto di autodeterminazione delle Regioni stesse».

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 Legislativo²² o a quello Esecutivo²³.

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 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»²⁴. 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 Cost.*, e il procedimento per modificare i Patti lateranensi di cui all'art. 7 Cost.²⁵.

Per quanto riguarda le intese con le confessioni religiose di cui all'art. 8 della Costituzione, l'art. 2, terzo comma, lettera 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 certamente 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»²⁶.

²² In questo senso si è espresso soprattutto O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Nel quale si prevede, come noto, che le modifiche apportate debbano essere «accettate dalle due parti».

²⁶ F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in AA. VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1982, 420.

Allo stesso modo, pur in assenza di previsioni normative in tal senso, viene riconosciuta pacificamente la competenza dell'Esecutivo sia a sottoscrivere i trattati internazionali²⁷, sia a concludere accordi con la Chiesa cattolica per la riforma dei Patti Lateranensi²⁸.

Anche per quanto riguarda la competenza nel concludere l'intesa con la Regione prevista dall'art. 116, essa sembra essere affidata al Governo dalle 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 regionali. Anche la legge, quindi, sembra confermare l'orientamento della dottrina volto ad individuare nel Governo il soggetto protagonista nelle fasi prodromiche alla conclusione dell'intesa²⁹.

Il ruolo centrale che il Governo deve assumere nelle fasi della trattativa per il raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata non derivano, però, dal versante normativo introdotto con la citata legge di stabilità. È la norma cioè ad essersi fatta carico di un dato incontrastabile: 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 Regione³⁰.

È da notare, a tal proposito, 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 regionali delle regioni a Statuto ordinario prevista 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 dello Statuto 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 Statuto³¹, e per evitare la reiezione dello stesso da parte del Parlamento, venne a crearsi la prassi dei c.d. accordi informali³². 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 stesso³³.

²⁷ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati*, Rimini 1989, 16 ss.

²⁸ 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 *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2001, 220 s.

²⁹ Cfr. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014, 5 e F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta*, cit., 5.

³⁰ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni*, cit., 208 s.

³¹ L'impossibilità di modificare lo Statuto in sede parlamentare era confermata da diverse disposizioni legislative e regolamentari interne alle Camere. Si vedano, a tal 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.

³² 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 *Quaderni regionali*, 1995, 1018 ss.

³³ Cfr. U. DE SIERVO, *Art. 123*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1990, 110 ss.

È necessario compiere 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 regioni³⁴. 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.

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 emendative³⁵. 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 necessaria a 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 bilaterale così articolato³⁶. 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.

5. *L'approvazione parlamentare dell'intesa e la sua impossibile emendabilità*

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 dell'intesa. Sul punto, come noto, 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 la 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 precluso³⁷.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi*, 112 s.

³⁶ 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.

³⁷ 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».

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 che la legge parlamentare possa solo recepire o rigettare in *toto* l'intesa. Dall'altro lato, però, 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 modifiche³⁸.

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* all'art. 8 Cost. Nonostante nella prassi il disegno di legge per dare attuazione alle intese con le confessioni religiose acattoliche non sia formalmente 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'intesa³⁹. Gli unici emendamenti che nella prassi sono stati dichiarati ammissibili, infatti, riguardano solamente 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'intesa⁴⁰.

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'autorizzazione⁴¹.

³⁸ Per queste due possibili interpretazione in relazione all'art. 8 Cost., si veda B. RANDAZZO, *Art. 8*, in AA. VV., *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. 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».

³⁹ 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 *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 *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 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* 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, p. 8 ss.

⁴⁰ 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*, 2/2018, 15.

⁴¹ 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.

La non modificabilità del disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, oltre ad essere pressoché pacifica in dottrina⁴², trova diverse conferme sia nella giurisprudenza costituzionale⁴³, 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 esso⁴⁴.

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 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 Camere⁴⁵.

Dal carattere pattizio dal quale nasce l'affidamento di ulteriori competenze in capo alle regioni, ne dovrebbe conseguire, in analogia con gli altri procedimenti che hanno la propria genesi in un procedimento negoziale, la non modificabilità in sede parlamentare dell'accordo⁴⁶. 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

⁴² 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 *Diritto e società*, 1991, 680 ss.

⁴³ 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».

⁴⁴ 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».

⁴⁵ 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.

⁴⁶ In favore della non emendabilità dell'intesa si vedano M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 26 ss.; 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 *issirfa.cnr.it*, novembre 2017; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 24; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 luglio 2019, 17; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019, 100 ss. e A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *ConsultaOnline*, 3/2019, 608 ss., il quale sottolinea che la tesi dell'emendabilità rischia «di ritorcersi in un pregiudizio per l'autonomia, sol che si convenga a riguardo del fatto che le eventuali modifiche parlamentari potrebbero poi non essere in *melius* o, comunque, realizzare una più efficace sintesi tra le istanze di autonomia e quelle di unità». Sul tema si veda anche 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, il quale ritiene che la legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere «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».

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 non ne consegua la risoluzione dell'accordo.*

I procedimenti *ex art.* 7, 8, 80 e 116 della Costituzione non potrebbero, quindi, che essere strutturati in questo modo. Infatti, 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 a tale conclusione. Chi riconosce al Parlamento la possibilità di emendare il testo dell'intesa, ritiene infatti che questa possibilità servirebbe però solamente imprimere un indirizzo al Governo per la rinegoziazione dell'accordo raggiunto con la Regione nell'eventualità in cui venisse approvato un emendamento⁴⁷. La possibilità di una modifica

⁴⁷ 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*, 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». Secondo A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, 20, «a seguito della modifica del testo di uno o più articoli del suo disegno votata univocamente dalle due camere, si sospenderebbe il procedimento legislativo ed, in una sorta di navette istituzionale, si trasferirebbero gli atti al governo che avrebbe l'onere di promuovere, sulla base delle deliberazioni parlamentari, una nuova intesa con la regione». In senso analogo anche V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 13/2019, 18 e G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 19; M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 144 s.; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 9 ss.; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino, Torino 2020, 37, il quale parla di "pienezza di potere di emendamento" da parte del Parlamento; V. PUPO, *Le problematiche relative alla legge di attribuzione dell'autonomia differenziata*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino, Torino 2020, 290 ss., e A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna Online*, 2/2019, 40 s. Sul punto si veda anche E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *ConsultaOnline*, 1/2020, 46 s, il quale (nota 57) sottolinea che «Spetterebbe alla Regione, a questo punto [...] la scelta se concordare con le modifiche introdotte in sede parlamentare, potendosi così considerare raggiunta definitivamente l'intesa, o riaprire la negoziazione. C'è da chiedersi, a questo proposito, se si possa ritenere che sulle parti sulle quali si sia raggiunta l'intesa operi una preclusione ad ulteriori modifiche (applicando i principi del procedimento deliberativo parlamentare) oppure - in ragione e valorizzando la natura "pattizia" del procedimento - rimettere alla Regione la possibilità di una rinegoziazione dell'intero accordo». 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 *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». Sull'emendabilità dell'intesa *ex art.* 116 Cost. si vedano anche L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 137 s.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 268 ss. e A. LAURO, *Per un'attuazione procedurale dell'art. 116, comma III*, in AA. VV., *Quale rilancio per la autonomie territoriali?*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabiani, Milano 2020, il quale asserisce che «immaginare un'assoluta inemendabilità [...] è posizione insostenibile nel caso del 116, comma III, poiché gravemente lesiva delle prerogative del Parlamento».

all'intesa in sede parlamentare servirebbe quindi esclusivamente per consentire al Parlamento di affermare un indirizzo nei confronti del Governo, e di poter in sostanza 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.

Le ragioni che inducono all'esclusione dell'utilizzo dell'emendamento come atto di indirizzo sono diverse.

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 parlamentare⁴⁸. 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 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'intesa⁴⁹.

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 Regione⁵⁰; 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. Questo procedimento che, in sostanza, potrebbe essere considerato "positivo" per il ruolo del Parlamento nella definizione dei termini delle ulteriori forme

⁴⁸ Questa ipotesi sembra essere ammessa da A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 20.

⁴⁹ In questo senso sembra esprimersi A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, 17/2019, 17 ss., il quale riconosce (all'interno di un procedimento in cui vi sia una previa attività di indirizzo da parte del Parlamento nei confronti del Governo, una successiva rielaborazione dell'intesa sulla base degli indirizzi espressi in sede parlamentare, e, infine, la possibilità per il Parlamento di presentare emendamenti inerenti agli indirizzi non accolti dal Governo) che l'approvazione degli emendamenti e la successiva approvazione dell'intesa produrrebbe l'entrata in vigore della legge solo a seguito dell'accettazione delle modifiche da parte di Governo e Regione. L'ipotesi avanzata nel testo, è stata proposta 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.

⁵⁰ Cfr., in relazione all'art. 8, M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, cit., 25 s.

dell'autonomia non sembra in linea con il dettato costituzionale che, evidentemente, richiede l'esistenza di un'intesa prima dell'approvazione della legge a maggioranza assoluta⁵¹.

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 che possano essere posti in votazione solamente quelli sui quali la Regione abbia espresso un parere favorevole⁵². In questo caso, un voto favorevole all'emendamento da parte del Parlamento sarebbe certamente da considerarsi un mutamento all'intesa, con la differenza che questa modifica avverrebbe con il consenso attivo 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 finale⁵³. 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/normative e non di natura politica.

Una ulteriore ipotesi potrebbe essere quella di "riscoprire" il testo della riforma costituzionale del 2005 in materia di approvazione delle leggi costituzionali con le quali si sarebbero modificati gli Statuti delle regioni a Statuto speciale. Nel testo di riforma si prevedeva che le modifiche agli Statuti speciali sarebbero state approvate, con legge costituzionale, «previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione

⁵¹ In questa prospettiva, anche l'ulteriore ipotesi avanzata dalla dottrina di utilizzare la delega legislativa non sembrerebbe priva di problematicità. Da un certo punto di vista, infatti, la via della delega legislativa potrebbe risolvere molte delle annose questioni circa il ruolo del Parlamento, perché, come è stato sottolineato, «il decreto legislativo delegato – con il quale si dovrebbe approvare infine l'intesa – non potrebbe certo derogare i contenuti della legge di delega (approvata nella specie a maggioranza assoluta, per corrispondere a questo livello, all'atipicità prescritta dall'art. 116, c. 3, Cost.), concernenti, in termini di principio, sia il merito delle determinazioni sia il procedimento per deliberarle» (S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, 3/2009, 7). La delega legislativa sembrerebbe, però, contraddirsi con il formale dettato dell'art. 116 della Costituzione che, come precedentemente ricostruito, richiede che la deliberazione parlamentare sulla base dell'intesa avvenga in un momento successivo a quello del raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la Regione. Sulla possibilità di adottare il decreto legislativo si veda anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165. Contraria all'utilizzo della delega legislativa 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, 1. Secondo C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti dell'intesa*, cit., 20, la delega legislativa sarebbe impraticabile perché produrrebbe «una inammissibile emarginazione del Parlamento». Su questo ultimo aspetto non si ritiene di condividere la posizione espressa dall'Autore, in quanto la delega legislativa potrebbe in realtà accentuare il ruolo del Parlamento nella definizione dei termini dell'intesa. Andrebbe infine valutato anche se il formale dettato dell'art. 116 possa esprimere una riserva di legge in senso formale tale da precludere all'adozione già di per sé degli altri atti aventi forza di legge. In questo senso si vedano le argomentazioni di M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 34.

⁵² 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 *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».

⁵³ Peralto, 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.

a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale». Traslando questo meccanismo di approvazione in tre fasi (prima approvazione dell'intesa, accettazione da parte della Regione, approvazione definitiva dell'intesa) nei confronti di una legge ordinaria, si potrebbe utilizzare uno schema così strutturato: dopo la presentazione della legge di approvazione dell'intesa, le commissioni competenti per materia potrebbero modificare il testo loro sottoposto, la Regione sarebbe chiamata ad accettare le eventuali modifiche apportate al testo e, in caso positivo, vi sarebbe un'approvazione senza emendamenti a maggioranza assoluta da parte del *plenum* dell'Assemblea⁵⁴. Uno schema procedimentale così strutturato permetterebbe, a differenza di quelli esaminati in precedenza, di essere rispettoso della scansione temporale stabilita dalla Costituzione. L'intesa, infatti, sarebbe sempre precedente all'approvazione parlamentare della stessa.

Ciononostante, tale procedura potrebbe non rivelarsi del tutto opportuna in particolare perché la potestà emendativa sarebbe riservata ad una parte delle Camere (le Commissioni competenti per materia) senza che vi sia un'espressione della volontà parlamentare nel suo complesso. Se il potere di emendamento viene riconosciuto ai componenti della Commissione parlamentare competente, in un procedimento legislativo ordinario, risulta di difficile preclusione al *plenum* dell'Assemblea.

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 acattoliche⁵⁵. 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 intesa⁵⁶.

In definitiva, escludere l'ammissibilità degli emendamenti nel corso della procedura di approvazione della legge con la quale si conferisce maggiore autonomia alle regioni non sembra porsi in frizione con il potere di emendamento che la Costituzione riconosce ai parlamentari⁵⁷, poiché tale prerogativa risulta essere legittimamente limitata dall'esistenza di un procedimento duale previsto

⁵⁴ Propone un procedimento così strutturato A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19/2019, 13.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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».

⁵⁷ Sul punto si veda E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enc. del dir.*, XIV, Milano 1965, 828 s. In proposito si veda l'ordinanza n. 17/2019 con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto che «le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano 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 *Federalismi.it*, 3/2019.

dalla Costituzione che trova la propria *ratio* nella natura eminentemente pattizia dell'atto sottoposto all'approvazione parlamentare⁵⁸.

6. *Il coinvolgimento del Parlamento prima della sottoscrizione dell'intesa*

Escluso che il Parlamento possa modificare in sede parlamentare l'intesa raggiunta tra Governo e Regione è opportuno riflettere sull'individuazione in capo al Parlamento di una funzione con la quale esso possa comunque incidere, direttamente o indirettamente, sulla definizione dei contenuti dell'intesa.

Questo, sembra essere necessario nella misura in cui con la legge atipica e rinforzata approvata dal Parlamento⁵⁹ vengono 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 statale⁶⁰. Dall'impatto che il trasferimento ha sull'assetto delineato dalla Costituzione in tema di suddivisione di competenze legislative, è quindi evidente che parte della dottrina abbia ritenuto che dall'attuazione del regionalismo differenziato ne consegua una sostanziale trasformazione costituzionale⁶¹ attraverso però una procedura derogatoria rispetto a quella prevista in via generale dall'art. 138 Cost.⁶². Proprio da questa prospettiva, sembra essere indispensabile attribuire al Parlamento un ruolo quanto più significativo, affinché sia il soggetto cui è affidata una 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 tale attività non può essere riconosciuta al Parlamento nell'unica fase nella quale la Costituzione richiede la sua partecipazione, ovverosia nella procedura parlamentare di approvazione con maggioranza assoluta dell'intesa, il ruolo del Parlamento dovrebbe essere esaltato inevitabilmente *in una fase precedente a quella dell'iniziativa legislativa*: dovrebbe prevedersi, cioè, un *esame preventivo* dell'accordo concluso tra lo Stato e la Regione⁶³.

In questo senso, si proveranno a definire alcune tipologie di procedura parlamentare che trovano già il loro fondamento nei regolamenti parlamentari, pur sempre con riferimento ovviamente ad

⁵⁸ Di diverso avviso E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 44, il quale, invece, ritiene che «la garanzia dell'emendabilità dell'intesa deve essere concepita in senso proprio, quale effettiva possibilità di ogni componente della Camera investita del disegno di legge di approvazione dell'intesa di partecipare con proprie proposte alla determinazione del contenuto dell'atto, secondo le prospettive di valorizzazione di tale funzione aperte dalla recente e nota ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale»

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Che O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12, ha efficacemente definito di «ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative».

⁶² 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. 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 da 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.

⁶³ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29. In tal senso si vedano le osservazioni di A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 609.

ambiti materiali 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'intesa⁶⁴.

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, ovverosia 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 parlamentare⁶⁵, per poi ripresentarsi in Parlamento per l'approvazione dell'intesa così come risultante dall'eventuale nuovo accordo raggiunto con 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 dei termini dell'intesa, vanno individuate le modalità con le quali il Parlamento può concretamente adottare forme di indirizzo nella procedura di deferimento delle ulteriori competenze alle regioni e, tra queste, quali sono quelle che meglio si adattano al raggiungimento dello scopo.

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, il *plenum* dell'Assemblea o più organi interni alle due Camere.

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 competenza⁶⁶, 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 deliberato 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 separate⁶⁷. 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

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29.

⁶⁶ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2013, 786 ss.

⁶⁷ Sulla mozione al Senato, del tutto analoga a quella prevista dalla Camere dei deputati, si vedano gli artt. 157 e seguenti del Regolamento.

regionali⁶⁸, 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»⁶⁹, e può godere anch'essa di una procedura parlamentare "esaustiva", al pari della mozione approvata dall'Aula. Questa seconda soluzione, però, non sembrerebbe essere quella migliore tra le ipotesi in campo, perché l'atto di indirizzo non promanerebbe dal *plenum* dell'Assemblea rappresentativa ma solamente da una sua frazione.

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 scrupoloso possibile, si potrebbe immaginare anche di utilizzare per l'approvazione dell'atto di indirizzo la procedura normale di approvazione delle leggi, ovvero sia organizzare 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 legislativi⁷⁰. Anche in questo caso, per consentire la realizzazione di un procedimento parlamentare più accurato, 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. La non limitazione del parere da parte

⁶⁸ 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.

⁶⁹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 803.

⁷⁰ Sui pareri espressi dal Parlamento sugli atti normativi e non normativi del Governo si veda per tutti E. ALBANESE, *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 *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 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, p. 6).

delle Commissioni ma la sua devoluzione all'Aula parlamentare risponderebbe, in primo luogo, all'esigenza, come ricordato in precedenza, che sia il complessivo contingente parlamentare ad esprimersi in merito alle ulteriori forme di autonomia⁷¹.

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 a questo quesito 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 ne consegua alcun effetto se non sul piano squisitamente politico.

Da questo punto di vista, però, va segnalato che rispetto al "normale" utilizzo degli atti di indirizzo, quando essi sono inseriti nella procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non esauriscono la funzione parlamentare. Le Camere in questo procedimento, infatti, hanno ancora il compito di approvare la legge di recepimento dell'intesa a maggioranza assoluta, sulla quale, peraltro, il Governo non sarebbe nelle condizioni di poter porre la questione di fiducia⁷².

In questa prospettiva 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 emerse in sede parlamentare. È sempre il Parlamento con l'approvazione della legge a maggioranza assoluta ad introdurre ulteriori forme di autonomia non essendo sufficiente il consenso di Governo e Regione⁷³.

Per consentire che venga a crearsi una dinamica dialettica tra Parlamento e Governo, sarebbe auspicabile prevedere intese che abbiano a 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*»⁷⁴, permetterebbe, oltre ad un'analisi parlamentare probabilmente più approfondita, anche una maggiore possibilità per il Parlamento di influire concretamente sul Governo nei negoziati con la Regione⁷⁵. Qualora il procedimento riguardasse una singola materia e il Governo non avesse seguito gli orientamenti emersi negli atti di

⁷¹ A tal proposito, la bozza di proposta di legge presentata verso la fine del 2019 dal Ministro per gli Affari regionali e Autonomie, prevedeva, che dopo la sottoscrizione di una pre-intesa tra lo Stato e la Regione questa fosse demandata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni parlamentari competenti per materia che, entro 60 giorni dalla trasmissione della pre-intesa, avrebbero espresso al Governo i propri pareri. Va comunque ricordato che indicare in una legge di attuazione quali siano gli atti di indirizzo, i suoi tempi di deliberazione da parte del Parlamento e anche quali organi del Parlamento sono chiamati ad esercitare tale funzione, non è certamente limitativo delle competenze del Parlamento che resta, pur in presenza di una legge di attuazione che individui l'atto di indirizzo, sempre libero di discutere e deliberare anche altri atti di indirizzo nei confronti del Governo.

⁷² Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit. 24 e E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 45, il quale sottolinea, inoltre, l'impossibilità di ricorrere all'approvazione con la Commissione in sede deliberante o redigente.

⁷³ La natura della legge, a maggioranza assoluta, permette inoltre una votazione che "svincola" il Parlamento dal rapporto fiduciario con il Governo, in quanto non sarebbe possibile, stante la maggioranza richiesta, intervenire nel dibattito con una formale questione di fiducia. Su questo punto si vedano M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, 32 e E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 45. Questo non significa però, come ha sottolineato A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 609, nota 33, che possa comunque intervenire una «questione di fiducia di fatto, sotto forma di dichiarazione politica. Ciò che potrebbe ugualmente esercitare una pressione non lieve sulla libera formazione della volontà dei singoli parlamentari».

⁷⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30.

⁷⁵ In tal senso si vedano le osservazioni di G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, cit., 17 e di A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 609 s.

indirizzo, il Parlamento sarebbe probabilmente “più libero” nel *non approvare la legge di approvazione dell’intesa*. Diversamente, un’intesa contenente una pluralità di questioni eterogenee sarebbe politicamente più difficoltosa da rigettare 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, a partire dal momento in cui la Regione assume l’iniziativa di cui all’art. 116 della Costituzione, 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 parlamentare⁷⁶.

Se si riuscisse a creare una reale dinamica consensuale tra il Parlamento e il 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.

7. *Revocabilità, durata e flessibilità dell’intesa*

L’ultimo tema oggetto di indagine riguarda una questione centrale in relazione al riconoscimento di ulteriori ambiti di autonomia a seguito dell’approvazione (a maggioranza assoluta) dell’intesa, ovverosia come e in che misura sia possibile tornare, in tutto o in parte, al riparto di competenze delineato in via generale dall’art. 117 delle Costituzione.

Se è pacifico che le ulteriori forme e condizioni di autonomia possono essere riconosciute alla regioni solo attraverso lo schema procedimentale ben delineato dal testo costituzionale, è altresì evidente che la Costituzione stessa non indica alcun specifico meccanismo che consenta il riaccostamento in capo allo Stato delle competenze devolute.

Pur in assenza di specifiche disposizioni costituzionali si possono ricavare alcuni suggerimenti guardando al generale sistema delle fonti: dalla natura rinforzata della legge con la quale si riconoscono le competenze alla Regione ne derivano, infatti, alcune necessarie conseguenze.

La prima, è l’impossibilità per la Regioni di esprimere una rinuncia unilaterale alla maggiore autonomia ottenuta, perché la fonte che “autorizza” la maggiore autonomia è la legge dello Stato e non può essere certamente la Regione, «che non dispone, in via generale, di un proprio atto normativo che sia in grado di modificare o abrogare la legge atipica di differenziazione» a rinunciare unilateralmente alla competenze ricevute⁷⁷.

⁷⁶ In questo senso si vedano anche le osservazioni di A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 609, il quale sottolinea che «Appare dunque preferibile seguire un diverso percorso, che dia modo alle Camere di indirizzare al Governo un pugno di “principi e criteri direttivi” già prima dell’avvio delle trattative con la Regione e, poi, di seguire passo passo lo svolgimento delle trattative stesse fino ad esprimere il proprio parere su una bozza d’intesa prima che sia licenziata dal Governo».

⁷⁷ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 5.

L'aggravio procedurale costituito dall'intesa non permetterebbe nemmeno allo Stato di riaccentrare unilateralmente le ulteriori competenze riconosciute ad una Regione, mediante la semplice abrogazione della legge che ha dato attuazione all'intesa⁷⁸, ancorché tale abrogazione fosse eventualmente approvata a maggioranza assoluta.

Da questo punto di vista, quindi, la restituzione delle competenze allo Stato, potrebbe avvenire solamente con un atto uguale e contrario, ovvero sia con il consenso della Regione espresso mediante una nuova intesa e la successiva deliberazione parlamentare a maggioranza assoluta.

Ammettere però la sola bilateralità anche nel "ripristino" del riparto delle competenze stabilite dalla Costituzione rischia di produrre un'eccessiva rigidità al nuovo riparto che non verrebbe, quindi, mai messo in discussione se non attraverso un rapporto consensuale tra la Regione destinataria di una maggiore autonomia e lo Stato.

L'unico spiraglio per lo Stato di riportare unilateralmente le materie cedute nella propria sfera di competenze stabilite in via generale dall'art. 117 della Costituzione, sarebbe infatti rappresentato esclusivamente dall'approvazione di una modifica costituzionale. Il Parlamento, per superare l'intesa con la Regione potrebbe incidere direttamente sulla struttura dell'art. 116, terzo comma della Costituzione⁷⁹, abrogando l'esistenza stessa di ulteriori forme di autonomia o modificando, per esempio, il novero delle materie devolvibili alle regioni. In questo modo, la legge di attuazione dell'intesa sarebbe (se non direttamente abrogata con la revisione costituzionale) colpita da un'illegittimità costituzionale sopravvenuta. Nondimeno, il legislatore sarebbe nelle condizioni di superare la legge di approvazione dell'intesa con una riforma costituzionale ad *hoc* con la quale potrebbe abrogare la legge approvata a maggioranza assoluta o modificare i contenuti stessi dell'intesa⁸⁰.

Stabilito che nel testo costituzionale non sembra prefigurarsi la possibilità di intervenire unilateralmente sulla devoluzione delle materie attuata attraverso l'intesa e la successiva approvazione parlamentare a maggioranza assoluta (se non attraverso la revisione costituzionale, che pone comunque lo Stato in una posizione privilegiata rispetto alla regione), non resta che chiedersi

⁷⁸ In questo caso, infatti, la legge sarebbe da considerarsi costituzionalmente illegittima (cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 30). In questo senso A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 610, ritiene che l'ipotesi dell'abrogazione della legge attraverso una legge approvata a maggioranza semplice non sia «da prendere in conto perché palesemente avversata dall'art. 116». A tal proposito, si aggiunga che la legge di approvazione dell'intesa, in quanto approvata a maggioranza assoluta e sulla base dell'intesa, non potrebbe nemmeno essere abrogata attraverso la via del *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 della Costituzione (in tal senso si veda M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 36 s.).

⁷⁹ In questo senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 151 ss. In senso analogo F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., 12, il quale sottolinea che il Parlamento «può sempre disporre unilateralmente della stessa norma autorizzatrice della differenziazione, il comma 3 dell'art. 116 cost». Sul punto si veda però la diversa posizione di M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 143, secondo il quale un intervento riformatore in tal senso «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"».

⁸⁰ Non sembra precludere questa strada F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., 12, il quale afferma che il Parlamento «può sovraneamente modificare i contenuti dell'intesa superandoli con legge costituzionale». In senso diverso si vedano però N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, 51 ss., il quale ritiene che anche la modifica dell'art. 116 della Costituzione non possa incidere sulla legge che ha assegnato le ulteriori competenze alle regioni, poiché «finché vi è accordo fra Stato e singola Regione», l'intesa acquisirebbe natura «permanente e stabile, pressoché intoccabile del regime di specialità spettante alla singola Regione», e G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominaci, G. Falzea, G. Moschella, Milano 2004, 402 s.

se possa essere l'intesa, nel disciplinare *le condizioni* dell'autonomia, a prevedere le modalità di interruzione (parziale o totale) dell'ulteriore autonomia concessa alla Regione.

In questa prospettiva, la dottrina ha salutato con favore l'ipotesi di introdurre nell'intesa un termine circa la sua efficacia⁸¹. In questo modo, alla scadenza del termine, per evitare che le competenze tornino nel normale riparto stabilito dall'art. 117 Cost., sarebbe necessario il rinnovo dell'intesa da parte dello Stato e della Regione anche, eventualmente, attraverso una procedura più celere rispetto a quella costituzionalmente prevista per l'assegnazione della "prima" autonomia differenziata⁸².

Nella ricerca di procedure più celeri per ridefinire i contenuti dell'intesa, non sarebbe da escludere l'ipotesi che sia nell'intesa stessa che possa trovare sede una clausola che permetta allo Stato di riaccentrare unilateralmente alcune competenze assegnate alla Regione e che, al contempo, permetta alla Regione di restituire allo Stato, sempre con atto unilaterale, alcune competenze riconosciute nell'intesa⁸³.

Queste due soluzioni, che potrebbero essere considerate opportune per rendere meno rigido il conferimento di nuove competenze alle Regioni, da un lato, sembrerebbero essere conformi al dettato costituzionale che richiede il particolare procedimento aggravato (intesa e approvazione della legge a maggioranza assoluta) solamente per il riconoscimento delle "ulteriori" condizioni di autonomia e non anche per una loro successiva diminuzione. Dall'altro lato, però, sembrerebbero meccanismi di riaccentramento delle funzioni legislative e amministrative stridenti con il principio bilaterale che si pone alla base dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, potendosi configurare, nella sostanza, come clausole che eludono il principio pattizio che sta alla base di tutta l'autonomia differenziata.

Alla luce di questa considerazione, potrebbe ritenersi più idonea l'introduzione di alcune condizioni nell'intesa che, qualora non rispettate da parte della Regione, condurrebbero ad un automatico riaccentramento di alcune competenze in capo allo Stato o, quantomeno, potrebbero assegnare allo Stato la facoltà di rimuovere unilateralmente la competenza in quelle materie.

Si potrebbe, per esempio, prevedere che se la Regione non garantisce i livelli essenziali delle prestazioni in relazione ad una materia devoluta alla competenza regionale attraverso l'intesa, quella determinata materia dovrebbe automaticamente tornare nella competenza dello Stato. In questo modo,

⁸¹ In questo senso si veda M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 21 s., il quale ritiene che «un'opportunità di carattere generale potrebbe essere quella di prevedere una clausola che stabilisca un termine di efficacia [...] della stessa legge rinforzata, scaduto il quale i rapporti tra lo Stato e la Regione nella materia o nelle materie considerate tornerebbero automaticamente ad essere regolati secondo il modello costituzionale ordinario». Secondo M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 37, tale clausola «potrebbe persino essere ritenuta costituzionalmente necessaria». In tema di veda anche G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 30.

⁸² Sulla possibilità di utilizzare, in generale, forme "più snelle" di quelle previste dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione per rinegoziare "in difetto" i termini dell'intesa si veda M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 5, il quale sottolinea che questi procedimenti dovrebbero essere previsti nella stessa intesa e devono comunque salvaguardare il principio bilaterale insito nella natura dell'art. 116 della Costituzione. Di diverso avviso sembra essere A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 611, il quale ragionando sulla possibilità che la Regione voglia liberarsi di alcune delle funzioni precedentemente ottenute, il mezzo da utilizzare dovrebbe essere quello di un «aggiornamento in tal senso dell'intesa con le procedure già seguite in occasione della sua venuta alla luce».

⁸³ In relazione a questa ipotesi si veda sempre M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 6 e 22, il quale ritiene che questa possibilità dovrebbe essere riconosciuta alla Regione in modo tale che essa quando «si trovi, di fatto, nell'incapacità o nell'impossibilità di far fronte a tutti gli impegni assunti» possa unilateralmente restituire allo Stato le competenze ricevute.

sarebbe garantito un certo grado di flessibilità e l'eventuale restituzione di una materia nell'alveo della competenza statale verrebbe determinata dal concreto atteggiarsi della Regione (che si sarebbe dimostrata non in grado di svolgere le funzioni affidata) senza inserire nell'ordinamento ipotesi di accentramento da parte dello Stato attivabili discrezionalmente.

Questo, come gli altri meccanismi citati (in particolare la fissazione di un termine d'efficacia dell'intesa), potrebbero risultare utili «a garantire uno spiccato grado di flessibilità del modello perseguito, anche nell'ottica “strategica” di scongiurare le resistenze dello Stato nel raggiungimento dell'intesa e nell'approvazione della legge del Parlamento a maggioranza assoluta»⁸⁴.

⁸⁴ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 22.