

IL PROCEDIMENTO PARLAMENTARE DI APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI
DIFFERENZIAZIONE: SPUNTI PROPOSITIVI*

MARIO PERINI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Principi costituzionali. – 3. I soggetti coinvolti. – 4. Alcune classificazioni rilevanti. – 5. Analogie fuorvianti. – 6. Proposte ricostruttive per l’iter parlamentare di approvazione delle leggi di differenziazione.

Suggerimenti di citazione

M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta al convegno “Percorsi di regionalismo differenziato. Problemi e prospettive” svoltosi a Venezia il 3 giugno 2019.

** Professore associato in Diritto Parlamentare nell’Università degli Studi di Siena.
Contatto: mario.perini@unisi.it

1. Premessa

Sono ormai moltissimi gli interventi della dottrina¹ sul tema del regionalismo differenziato in discussione alle Camere, anche per quanto riguarda i profili procedurali relativi all'approvazione delle leggi rinforzate previste dall'art. 116, commi 3 e 4, Cost. Le questioni procedurali normalmente discusse riguardano, per un verso, il procedimento da svolgere all'interno della

¹ Tra i molti, si indicano quelli utilizzati nella redazione del presente saggio: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, pp. 139 ss.; 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, pp. 9 ss.; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *federalismi.it*, n. 23/2008; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, n. 1/2008; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC* n. 1/2019; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, n. 10/2018; 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; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018; L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della costituzione*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2018; E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione* (2019), in *forumcostituzionale.it*; S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 18/2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione* (2019), in *forumcostituzionale.it*; *Idem*, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.* (2019), in *forumcostituzionale.it*; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, n. 13/2019; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi* (2019), in *forumcostituzionale.it*; R. DICKMAN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 5/2019; M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, n. 17/2019; A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata* (2019), in *forumcostituzionale.it*; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, n. 6/2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8/2019; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza, 2019; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa*, in *federalismi.it*, n. 20/2019; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it*, n. 19/2019; A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it*, n. 17/2019.

Regione per avviare l’iniziativa di differenziazione e quello da tenere per raggiungere l’intesa con lo Stato; per altro verso, il procedimento parlamentare di approvazione – attraverso la legge rinforzata di cui all’art. 116, comma 4, Cost. – dell’intesa raggiunta tra lo Stato e la Regione. Quanto a questo secondo aspetto le considerazioni della dottrina si soffermano particolarmente, da un lato, sull’esistenza di una “riserva di assemblea” per l’approvazione della legge di differenziazione e, dall’altro, sull’“emendabilità” del disegno di legge di differenziazione che recepisca l’intesa con la Regione che chiede la maggiore autonomia.

L’oggetto di queste osservazioni si muove nel macrotema del procedimento di differenziazione e vorrebbe evidenziare alcuni punti del sottotema del procedimento parlamentare di approvazione della legge rinforzata di differenziazione. In particolare, si intende approfondire, nell’ambito specifico del diritto parlamentare, il significato, la possibile attuazione e le implicazioni di quanto disposto dall’art. 116, commi 3 e 4, Cost., nella parte in cui si stabilisce che l’autonomia differenziata viene concessa “*con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata [... legge dello Stato ...] approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”.

A tal riguardo, è possibile avviare l’indagine da una semplice constatazione: l’assenza, quasi totale², di norme – costituzionali, parlamentari o legislative³ – specifiche e la novità del processo di differenziazione, con conseguente mancanza di precedenti parlamentari *ad hoc*.

2. Principi costituzionali

Anche alla luce di tale vuoto, risulta viepiù necessario fissare alcuni paletti costituzionali ricavabili dalla lettura dell’art. 116, Cost.

² Se si fa eccezione per l’art. 1, comma 571, l.n. 147/2013, che dispone che “*Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell’intesa ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge*”. Questa norma, oltre che un termine acceleratorio a carico del governo, sembra porre una preferenza a favore dell’Esecutivo nazionale come soggetto istituzionale competente, per parte dello “Stato”, a negoziare le intese di differenziazione.

³ È attualmente in esame da parte del governo la bozza di un ddl contenente norme quadro sul procedimento di differenziazione. La bozza è reperibile al seguente link <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (visitato il 13/11/2019).

In via del tutto generale, nel testo costituzionale sembra possibile rintracciare due principi assolutamente generali che debbono trovare una contemperazione nella loro pratica attuazione: la centralità del Parlamento e la leale collaborazione.

Sul primo principio, non pare potersi dubitare tenuto conto del richiamo specifico e ripetuto dell'art. 116, Cost., alla "*legge dello Stato [...] approvata dalle Camere*", come condizione assolutamente indispensabile per la concessione dell'autonomia differenziata. La riserva di legge rinforzata – "*a maggioranza assoluta dei componenti*" – determina chiaramente anche il primato dell'Aula all'interno delle Camere. La centralità del Parlamento in questo procedimento di differenziazione emerge anche da altro profilo argomentativo: la natura rinforzata della legge di differenziazione priva, per il futuro, il Parlamento di legiferare, almeno attraverso il procedimento ordinario, sulle materie trasferite, rendendo indispensabile assicurargli, nel processo di differenziazione, un ruolo del tutto primario. Il principio della centralità del Parlamento in questa procedura costituzionale, infine, trova chiaramente ragione e fondamento nella circostanza che le materie, su cui è possibile attribuire maggiore autonomia, spettano "in via di regola generale" allo Stato (art. 117, commi 2 e 3, Cost.) e su di esse, pertanto, esiste una riserva di attribuzione delle Camere (art. 70, Cost.)⁴.

Anche il secondo principio, quello della leale collaborazione, anzitutto in senso intersoggettivo, pare chiaramente emergere dal testo dell'art. 116, Cost., laddove rimette l'iniziativa della differenziazione alla Regione, ma attribuisce la competenza per la sua concessione allo "*Stato*", nonché richiede un "*intesa fra lo Stato e la Regione*", "*sentiti gli enti locali*", per poter concedere la maggiore autonomia, attraverso la legge rinforzata del Parlamento nazionale. Un procedimento che coinvolge almeno tre soggetti di cui si compone la Repubblica ai sensi dell'art. 114, Cost., – Stato, regioni ed enti locali – e che impone di interagire con lealtà istituzionale.

Nell'art. 116, Cost., sebbene meno evidente, da un punto di vista letterale, è però rinvenibile anche un implicito riferimento alla leale collaborazione

⁴ Viene ad esempio rilevato che "*a questa negoziazione debbono partecipare gli organi le cui competenze sono direttamente incise, ossia il Consiglio regionale e il Parlamento nazionale. È francamente improprio che siano gli organi esecutivi ad accordarsi sull'assetto futuro delle competenze spettanti agli organi legislativi, come se la volontà governativa coincidesse con la volontà parlamentare maggioritaria e, nelle Regioni, la volontà presidenziale coincidesse con la volontà maggioritaria consiliare*", cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico* cit., p. 12. In senso simile, cfr. ad es. R. DICKMAN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"* cit., pp. 8 s.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale* cit., pp. 278 s.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare* cit., pp. 22 e 24 ss.

interorganica⁵, se si considera che la negoziazione e la conclusione dell'intesa con la Regione è – normalmente, tenuto conto dei formanti del nostro governo parlamentare, anche se non necessariamente⁶ – di competenza del Governo nazionale, mentre l'approvazione dell'intesa è – questa volta, sì, necessariamente – attribuita alle Camere. Ne consegue che anche nei rapporti tra Camere ed Esecutivo nazionale si debba rispettare il principio di leale collaborazione.

3. I soggetti coinvolti

Passando ai soggetti coinvolti nel procedimento di cui all'art. 116, commi 3 e 4, Cost., è possibile individuarne cinque: lo Stato, il Parlamento nazionale, il Governo, le regioni e gli enti locali.

Quanto al primo, la dizione della Costituzione non sembra individuare un suo specifico organo, potendo dunque ritenersi che l'intesa tra esso e la Regione ben possa essere raggiunta da qualunque degli organi che sono in grado di manifestare la volontà dello Stato-apparato. L'unico atto normativo primario che ha introdotto una qualche forma di attuazione al meccanismo devolutivo, l'art. 1, comma 571, l.n. 147/2013, individua il Governo – e, per esso, sia il Presidente del Consiglio che il Ministro per gli affari regionali – come il soggetto cui primariamente è rimesso il coordinamento del procedimento diretto a raggiungere l'intesa con la Regione richiedente. Nonostante sia noto “*il sostanziale monopolio statale-governativo negli strumenti della cooperazione*”⁷, non pare vi siano ragioni ostative, di natura costituzionale, ad immaginare rapporti diretti tra le regioni e il Parlamento, come anzi emerge dal recente passato⁸.

⁵ Come ben noto, il principio di leale collaborazione nasce proprio nell'ambito delle relazioni interorganiche, elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 231/1975, nella quale si afferma che i rapporti tra i poteri dello Stato debbono ispirarsi ad “*uno spirito di doverosa collaborazione tra organi di poteri distinti e diversi*” (par. 7, considerato in diritto). Sulla leale collaborazione in campo interorganico – tema connesso a doppio filo con quello della natura “da interferenza” del conflitto – cfr. ad es. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 261 ss.;

⁶ Si vuole dire che la Costituzione non sembra imporre questa strada, posto che l'art. 116, comma 4, si esprime in termini di intesa tra lo “Stato” e la Regione e che altre disposizioni costituzionali non vietano, ma anzi ammettono, che il Parlamento nazionale intrattenga relazioni istituzionali con le regioni.

⁷ G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2009, p. 12.

⁸ Alcuni spunti per una prassi di concreta cooperazione tra i legislativi regionali e il Parlamento riguardano, ad esempio, i rapporti con l'Unione europea. Si pensi a quanto realizzato al Senato dalla XIV Commissione attraverso la costituzione, nella XVII legislatura, di una specifica Sottocommissione per i rapporti con le regioni in tema di politiche dell'unione europea (cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Commissione XIV, seduta n. 50 del 12/3/2014); nonché ai

Per quanto riguarda il Legislativo, la disposizione costituzionale sembra coinvolgerlo specificamente sotto molteplici profili. Anzitutto richiedendo che le “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” siano attribuite “*con legge dello Stato*” e che tale legge sia approvata “*dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti*”, circostanza che sembrerebbe senza dubbio indurre ad escludere la possibilità di utilizzo di altre fonti primarie, pena la violazione o l’elusione⁹ del precetto costituzionale, che sembra

protocolli di intesa di collaborazione tra Senato, Camera e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome del 2007 (cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, Dossier n. 95 del 19/7/2007, “*Il protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l’istituzione di un comitato paritetico*”) e del 21/7/2009 (scaricabile all’indirizzo

http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/%5B4a9f983446967%5DPROTOCOLLO_DI_INTESA_luglio_2009.pdf); e, più di recente, all’accordo del 24/9/2014 tra la XIV Commissione del Senato e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome, sul quale cfr., ad es., L. BARTOLUCCI, *In attesa del ‘nuovo’ Senato, un canale di collegamento più fluido con i consigli regionali negli affari dell’Unione Europea*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2014, par. 4. Su alcuni concreti casi di collaborazione tra Parlamento nazionale e Assemblee legislative regionali (sempre con riferimento ai rapporti con l’Unione europea), cfr. C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it* n. 7/2013; C. FASONE, *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni ridefinito dal controllo di sussidiarietà. Spunti dal diritto comparato e riflessioni sulla riforma costituzionale in itinere*, in *diritticomparati.it* 19/02/2015; Eadem, *I raccordi tra Parlamento e autonomie territoriali nell’attività legislativa: per la sostituzione di procedure obsolete*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 195 ss. In generale, cfr. ad es. G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, in *Aa.Vv.*, *Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, pp. 331 ss.

Altri spunti di contatti diretti tra Camere e regioni si ricavano dalla prassi attuativa dell’originario art. 123, Cost., con specifico riferimento ai ripetuti rapporti (che furono definiti “*informali*”) tra la Commissione affari costituzionali del Senato e i Consigli regionali, in sede di approvazione dei primi statuti delle regioni ordinarie: cfr. ad es. U. DE SIERVO, voce *Statuti regionali*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, par. 3 e bibliografia citata alle note 38 e 39; da ultimo, anche con riferimento alla prassi successiva all’approvazione dei primi statuti regionali, cfr. l’ottimo saggio di S. BARGIACCHI, *L’iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 18/2019, pp. 9 ss.

⁹ Si avrebbe violazione nel caso si tentasse di attribuire le competenze direttamente mediante un decreto-legge, ad esempio; si avrebbe, peraltro, elusione del precetto costituzionale, che risulta formulato in linguaggio chiaro ed evidente, se si tentasse la medesima operazione attraverso un decreto legislativo. In questo secondo caso, infatti, tenuto conto degli elementi caratterizzanti la decretazione legislativa e il rapporto tra legge delega e decreto attuativo, parte della normativa (di dettaglio) attributiva delle “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” non sarebbe contenuta in una legge approvata “*dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti*”. Contro la possibilità di utilizzare decreti legislativi per dare attuazione all’art. 116, commi 3 e 4, Cost., cfr. per tutti E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018, pp. 15 ss.; cui *adde*, da ultime, Eadem, in questo volume e D. MONE, *Autonomia*

chiaramente porre una riserva di Assemblea¹⁰, caratterizzata per un rinforzo nel procedimento e che impedisce, per il futuro, sue modifiche se non nelle forme previste dall'ultimo comma dell'art. 116¹¹.

Il coinvolgimento del Parlamento, però, emerge anche sotto diverso profilo: le specifiche competenze deferibili alle regioni che chiedono maggiore autonomia – cioè, “*le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)*” – sono ordinariamente attribuite allo Stato e, per esso (art. 70, Cost.), collettivamente alle assemblee rappresentative. È dunque logico che la Costituzione rimetta al legittimo titolare di esse la decisione, piena e finale, circa la loro devoluzione, cioè la scelta – che qualcuno potrebbe sostenere essere senza ritorno¹² – di spogliarsene a favore delle regioni.

Quanto alla posizione del Governo, occorre evidenziare che la Costituzione tace al proposito, facendo genericamente riferimento, come già evidenziato, allo “Stato” (-apparato)¹³. La scelta operata a livello primario di assegnare al Governo (art. 1, comma 571, l.n. 147/2013) uno specifico ruolo, non pare debba essere sopravvalutata per varie ragioni. La prima di natura formale: la legge n. 147/2013 è comunque da interpretarsi alla luce della Costituzione. La seconda di natura interpretativa: questa legge è dettata specificamente al fine di assicurare il “*coordinamento della finanza pubblica*” e non di attuare e coordinare il processo devolutivo che, alla luce dei dati emergenti dagli artt. 116, 117 e 70, sembrerebbe invece ruotare, come si è cercato di argomentare, attorno al Parlamento; inoltre, l'art. 1, comma 571, pone un obbligo sul Governo piuttosto che conferirgli una attribuzione discrezionalmente esercitabile e, infine, tale obbligo consiste specificamente e unicamente nell’“attivarsi” sulle iniziative presentate dalle regioni e non

differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione, in *Rivista AIC* n. 1/2019, pp. 278 s.

¹⁰ Sul tema della riserva di legge e sui valori sottesi, da ultimo cfr. D. NOCILLA, voce *Riserva di legge*, in *Diritto on line*, Roma, Treccani, 2019.

¹¹ È sempre che si ammetta la legittimità costituzionale – alla luce degli artt. 5 e 116, Cost. – e la praticabilità politica di un percorso di ricentralizzazione delle attribuzioni, una volta devolute. Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 53 e 56; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 57; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato* cit., pp. 150 ss.; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale* cit., pp. 10 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni* cit., pp. 13 ss.

¹² Vd. nota precedente.

¹³ Sul punto cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata* cit., pp. 10 s.

anche nel “provvedere” o “definire” o “coordinare”, *et similia*, il procedimento diretto a raggiungere l’intesa.

Per quanto riguarda, infine, le ultime due categorie di soggetti coinvolti dalla procedura descritta all’art. 116, Cost., esulando dall’oggetto della presente analisi, si rinvia agli interventi sul tema presenti nel presente fascicolo.

4. Alcune classificazioni rilevanti

Se si volesse provare a classificare il procedimento devolutivo disciplinato dagli ultimi commi dell’art. 116, Cost., sembrerebbe anzitutto corretto esprimersi in termini di una riserva di legge che è allo stesso tempo “di Assemblea” – richiedendosi l’approvazione a maggioranza assoluta dei componenti –,rinforzata per procedimento – imponendosi sia l’iniziativa regionale, sia il coinvolgimento degli enti locali sia l’intesa con la stessa Regione – e limitata per contenuto, circoscrivendo la possibilità di devoluzione alle materie espressamente elencate al comma 3 dell’art. 116, Cost.

Se poi si volesse tentare di fornire qualche ulteriore proposta di classificazione partendo proprio quest’ultimo elemento, si potrebbe evidenziare la natura derogatoria¹⁴ e singolare¹⁵ della disposizione in questione e provare a trarne utili elementi interpretativi. L’art. 116, comma 3, Cost., limita l’eventuale devoluzione a specifiche materie e utilizza, *verbatim*, espressioni che sembrano chiaramente indicare un carattere del tutto singolare del processo: “*ulteriori*” (forme di autonomia) e “*particolari*” (condizioni di autonomia). Il primo aggettivo sembra alludere alla circostanza che queste forme di autonomia deroghino all’ordinario riparto di competenze esistente in Costituzione e il secondo al carattere non generale del processo e del suo esito. Questa interpretazione letterale parrebbe anche avvalorata dal verbo utilizzato dal legislatore costituzionale (ulteriori forme di autonomia “*possono*”) che non riconosce né alle regioni né allo Stato alcun

¹⁴ Cfr. ad es. F. PIZZETTI, *Le intese per l’attuazione dell’art. 116* (2001), in *Forumcostituzionale.it*, p. 2; A. ANZON DEMMIG, *Il regionalismo “asimmetrico”: la via italiana e il modello tedesco* (2006), in *Forumcostituzionale.it*; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, in *federalismi.it*, n. 23/2008, p. 11; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, pp. 146 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni* cit., pp. 18 e 25; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare* cit., p. 35. Peraltro, se la disposizione avesse carattere derogatorio al principio fondamentale di cui all’art. 138, Cost., come da molti evidenziato (cfr. *supra*), si potrebbe anche sostenere la natura eccezionale della stessa con la conseguente necessità di escludere qualsiasi forma di integrazione analogica, anche con riferimento alla disciplina attuativa.

¹⁵ Cfr. ad es. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato* cit., p. 187.

diritto/obbligo a derogare all'ordinario e generale assetto delle competenze disciplinato dall'art. 117, Cost. Come a suo tempo messo in luce da Elia¹⁶, attraverso la procedura descritta all'art. 116, commi 3 e 4, Cost., si viene a derogare al procedimento di cui all'art. 138, Cost., potendosi deconstituzionalizzare una parte del contenuto dell'art. 117, Cost., grazie ad una legge ordinaria, anche se connotata da un particolare procedimento di adozione. A sconfessare questa (possibile) ricostruzione non può certo richiamarsi la procedura di cui all'art. 122, ult. comma, Cost., dove è sì prevista la possibilità di una deroga al sistema costituzionale ordinario di elezione (a suffragio universale e diretto) del Presidente della Regione da attuarsi mediante lo Statuto regionale. In questo caso, infatti, la deroga opera esclusivamente all'interno dell'ordinamento regionale, senza produrre alcun effetto sugli assetti complessivi della Repubblica, tutelati dalla procedura di cui all'art. 138, Cost.

¹⁶ L. ELIA, Audizione, in Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissione Affari costituzionali, resoconto sommario della seduta n. 40 del 23 ottobre 2001, dove si legge che *“a mio avviso è molto dubbio che questa norma [art. 116, comma 3., Cost.] rispetti i principi fondamentali della Costituzione, perché mentre il progetto della Bicamerale diceva che «con legge costituzionale possono essere aggiunte altre materie» (e le modifiche apportate dall'Assemblea della Camera salvavano le materie di competenza esclusiva dello Stato), qui si viola secondo me il principio della rigidità costituzionale dell'articolo 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua superiorità. In altri termini, in questo caso, come riconosce l'autore di un volume sul regionalismo differenziato (perché adesso c'è, specie in Lombardia, una forte spinta al regionalismo asimmetrico), in sostanza si arriva con queste formule ad una vera e propria ipotesi di revisione costituzionale. Scrive infatti il professor Antonini: «La prospettiva dell'asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un'ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano», cioè a statuto ordinario e a statuto speciale. Ma se si realizza un'ipotesi di revisione costituzionale, nel momento in cui si apre una strada che può dare alle regioni poteri di cui non conosciamo la portata, è possibile procedere senza le garanzie dell'articolo 138 della Costituzione, almeno nella misura in cui queste garanzie erano mantenute dalle leggi istitutive delle Bicamerale? Io ritengo che questo sia un problema molto grave. Mentre eravamo partiti in modo ortodosso, in sede di Bicamerale, ci siamo poi venuti a trovare, passo dopo passo, con poteri sempre più estesi delle regioni e con garanzie sempre minori per il procedimento di revisione costituzionale: invece dell'articolo 138, una legge sui generis approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intese fra lo Stato e la regione interessata. Voi capite che adesso – non mi riferisco a questa legislatura, parlo in generale – con l'adozione del sistema maggioritario le garanzie dovrebbero essere certamente maggiori rispetto a quelle previste in questo comma. Mi rendo conto che c'è una forte spinta (non so se sia incontenibile come dicono alcuni), specialmente in quello che, per intenderci, chiamo lo Stato di Milano. Voi sapete che c'è un bel libro di uno storico contemporaneista, Fausto Fonzi, intitolato «Crispi e lo Stato di Milano»: praticamente anche qui c'è un po' di Stato di Milano, lo dico in termini scherzosi ma non troppo. Quindi, questo è un punto che secondo me va meditato seriamente, perché altrimenti questo regionalismo rischia di essere sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione. Tutto ciò impone cautela; certo, questo regionalismo differenziato non è obbligatorio ma è disponibile con eccessiva facilità. Peggio ancora se il procedimento di revisione costituzionale venisse «scansato» con una disinvolta abilitazione offerta alle regioni per appropriarsi di materie ora di competenza esclusiva dello Stato”*.

Se la tesi classificatoria proposta fosse condivisibile, ne deriverebbe la necessità di sottoporre l'art. 116, 3 e 4 comma, Cost., ad una interpretazione rigorosa, attenta a non estenderne il significato oltre il suo singolare ambito letterale.

5. Analogie fuorvianti

Mancando una disciplina specifica di attuazione dell'art. 116, commi 3 e 4, Cost., è stato da molti proposto di far ricorso a quella prevista, a livello parlamentare, per procedimenti costituzionali ritenuti "analoghi"¹⁷.

Pertanto, dalla classificazione da ultimo proposta e dall'interpretazione rigorosa che ne dovrebbe discendere potrebbe ricavarsi la necessità di escludere applicazioni analogiche di discipline pensate per altri e distinti fenomeni, quali la regolamentazione dei rapporti con le confessioni acattoliche (art. 8, ult. comma, Cost.)¹⁸ e le procedure di approvazione degli impegni internazionali (art. 80, Cost.).

Questi ultimi modelli procedurali risulterebbero comunque inutilizzabili anche se si scartasse la tesi suggerita circa la natura sostanzialmente derogatoria (rispetto all'art. 138, Cost.) e diretta a permettere una decostituzionalizzazione, di una parte del contenuto dispositivo dell'art. 117, Cost., per alcune regioni.

Il procedimento analogico richiede, infatti, di poter ravvisare similitudini tra la fattispecie regolata e quella da regolare. Nel caso di specie, invece, pare di poter evidenziare differenze assolutamente cruciali tra la disciplina dell'art. 116, commi 3 e 4, Cost., da un lato, e quelle di cui agli artt. 80 e 8, ult. comma, Cost.

La regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche, in primo luogo, ha a che fare con la garanzia del principio di libertà e autonomia individuali ed è teso ad assicurare che questi principi non siano lesi unilateralmente dallo Stato. La procedura costituzionale, peraltro, ha lo scopo di accrescere la libertà dei privati (di professare liberamente la propria fede religiosa), attribuendo diritti, poteri, funzioni ecc. a soggetti rappresentativi di interessi collettivi privati (le "confessioni" acattoliche). Infine, è lo stesso art. 8, ult. comma, Cost. – che si esprime in termini di

¹⁷ Integrazione analogica da escludere se si ritenesse la natura eccezionale della norma di cui all'art. 116, commi 3 e 4, Cost. Cfr. *supra* nota 14.

¹⁸ È la stessa presidenza del Consiglio che richiama il procedimento di cui all'art. 8, ult. comma, Cost., negli accordi preliminari con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del 28/2/2018 (vd. p. 5 degli accordi con Lombardia ed Emilia-Romagna e p. 6 in quello con il Veneto).

“rappresentanze” dello Stato) –, la sua costante applicazione¹⁹ e l’assetto delle attribuzioni da sempre esistito in materia (ben prima dell’approvazione della Carta) che riconosce un ruolo specifico al Governo e, in particolare, al Ministro degli Interni, presso cui operano, almeno dal 1929²⁰, gli Uffici competenti per gli affari religiosi²¹. Viceversa, l’art. 116, commi 3 e 4, Cost., ha a che fare con il principio di legalità (costituzionale), quello di autonomia pubblica, la ripartizione delle funzioni statali e, dunque in definitiva, col principio di autorità²². La procedura costituzionale – permettendo l’estensione dei poteri di un determinato ente pubblico, quello regionale – comporta conseguentemente il possibile (probabile?) rischio di compressione del principio di libertà e autonomia individuali. E non si venga a dire che il “federalismo” – il decentramento autonomistico – nasce originariamente proprio in funzione di tutelare maggiormente l’autonomia individuale, estendendo la *ratio* della separazione dei poteri anche a livello verticale. Se questa è stata una delle originarie letture del decentramento autonomistico²³ – come noto, particolarmente cara ai democristiani e alle correnti repubblicane e radicali in sede di Assemblea costituente –, il giurista contemporaneo non può assolutamente dimenticare la concreta attuazione che di esso è stata data nella nostra storia repubblicana, dove agli apparati e alle burocrazie, statale e comunale, se ne sono aggiunte –non limitandosi viceversa a sostituirle – quelle regionali (e provinciale), aggravando di molto il peso del potere pubblico sull’autonomia dei privati. Quanto poi alle competenze coinvolte nel processo di differenziazione, come si è già scritto, non può certo affermarsi un ruolo centrale ed esclusivo del Governo, quanto viceversa quello del Parlamento.

Si tratta dunque di fenomeni affatto diversi – quello di cui all’art. 8, ult. comma, Cost., e quello disciplinato dal 116, commi 3 e 4, Cost. – cui sono sottesi valori, principi e competenze affatto diverse che impediscono di ricorrere all’analogia quanto alle loro procedure, parlamentari, attuative.

¹⁹ Si fa riferimento alla negoziazione e stipulazione di tutte le intese a partire da quella con la Tavola Valdese (l.n. 449/1984).

²⁰ Cfr. legge n. 1159/1929 e r.d. n. 289/1930.

²¹ Ad oggi la Direzione Centrale degli Affari dei culti e la Direzione Centrale per l’amministrazione del Fondo Edifici di Culto.

²² In senso parzialmente simile, si è rilevato, con riferimento agli accordi preliminari del Governo Conte nel 2018, che “*l’aver scelto il modello delle intese ex art. 8 Cost. colloca – in maniera per qualche verso anomala – l’attivazione del regionalismo differenziato nel prisma procedurale della protezione delle minoranze, piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi*”, G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale* cit., p. 11.

²³ Peraltro, non certo di quello dei padri fondatori americani, come chiaramente emerge dallo scontro tra federalisti (sostenitori di un maggiore potere centrale) e antifederalisti (strenui sostenitori di uno stato minimo per garantire al massimo la libertà degli individui).

Passando poi alla disciplina dell'art. 80, Cost., occorre evidenziare quanto sia possibile ricavare da una lettura *a contrario* e, cioè, che ordinariamente il potere estero è rimesso all'Esecutivo tanto che l'intervento del Parlamento per autorizzare la ratifica dei trattati è previsto solo nei casi elencati. A tale rilievo non si potrebbe obiettare che la maggior parte degli accordi internazionali può ricondursi a una delle categorie elencate in questo articolo e pertanto l'intervento delle Camere è, sul piano fattuale, quasi sempre costituzionalmente imposto; tale rilievo infatti non toglie che in base alla Costituzione il Governo è –tradizionalmente²⁴, ordinariamente e in prima battuta – investito del potere estero e che l'intervento del Parlamento è solo successivo ed eventuale. Se poi a questa considerazione si aggiunge quanto discende da una serie di norme e principi di diritto internazionale generale (*pactasuntservanda* e conseguente responsabilità internazionale dello Stato) e pattizio (art. 18, Convenzione di Vienna 1969), ne discende un'ulteriore limitazione di intervento del Parlamento, se non sul piano delle competenze formali, sicuramente su quello dell'azione concreta. In estrema sintesi, quella prevista dall'art. 80, Cost., è una procedura che, sì, coinvolge il Parlamento, ma nell'ambito di competenze che principalmente e ordinariamente ruotano attorno all'Esecutivo. Tutto al contrario, s'è detto, accade nel caso dell'art. 116, commi 3 e 4, Cost., dove al centro della disciplina costituzionale di differenziazione vi sono le Camere e il Governo ha solo un ruolo ancillare.

Di conseguenza, anche le procedure e le prassi utilizzate a livello parlamentare per dare attuazione all'art. 80, Cost., risultano inutilizzabili con riferimento ad una fattispecie che presenta una *ratio* e ruota attorno a competenze primarie del tutto diverse.

6. Proposte ricostruttive per l'iter parlamentare di approvazione delle leggi di differenziazione

Alla luce della rilevata assenza di regolamentazione (o prassi) parlamentare attuativa dell'art. 116, commi 3 e 4, Cost., un primo dato da cui partire consiste nel determinare le competenze in materia. In base ai principi e alle regole del diritto parlamentare vigente²⁵, spetterebbe al Presidente di assemblea il potere di trovare una soluzione a questo vuoto normativo, ricorrendo alla nota funzione interpretativa dei regolamenti che include anche la possibilità di integrarne la disciplina per evitare l'insorgere di futuri

²⁴ J. LOCKE, *Two Treatises of Government, Second Treatise of Government* (1690), cap. XII, sez. 146 ss.

²⁵ Cfr. artt. 8 e 13, comma 3, Reg. Senato; artt. 16, comma 2, e 41, comma 2, Reg. Camera.

contrasti ermeneutici²⁶. Come noto, però, se da un punto di vista formale il potere interpretativo del Presidente è definitivo e non incontra limiti, sul piano dell'opportunità politico-istituzionale, la conservazione della sua autorevolezza e il suo ruolo imporrebbero, nel caso di specie, il coinvolgimento di almeno altri due organi parlamentari.

Anzitutto, la Giunta per il regolamento, come organo deputato a fornire una consulenza specializzata e un'istruttoria tecnica con riferimento ad una fattispecie del tutto priva di regolamentazione e che coinvolge delicatissimi equilibri istituzionali che potrebbero far sorgere contrasti ermeneutici e richieste interpretative da parte di interi gruppi parlamentari²⁷.

In secondo luogo, oltremodo opportuno sembrerebbe il previo coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, come massimo organo di coordinamento politico delle Camere e di organizzazione dei lavori e dei tempi. L'*iter* di cui all'art. 116, commi 3 e 4, Cost., richiede una particolare attenzione ai tempi di approvazione e soprattutto al coordinamento tra diversi organi, sia interni (Commissioni permanenti), sia esterni (dell'altra Camera, il Governo e le regioni). La presenza del rappresentante del Governo al suo interno garantirebbe, infatti, già in questa fase preparatoria e di individuazione del corretto *iter*, quell'apporto collaborativo imposto dalla disciplina costituzionale. Attraverso il rappresentante del Governo sarebbe possibile assicurare fin da subito un'interlocuzione anche con le autonomie locali, tenuto conto che la normativa primaria (art. 1, comma 571, l.n. 147/2013) prevede un ruolo proattivo del Governo sull'avvio dell'*iter* di differenziazione. Il ricorso alla Capigruppo, in definitiva, potrebbe essere adeguatamente sfruttato per fornire quel "*pregiudiziale accordo in ambito istituzionale sui punti evocati, che sia prodromico ad un seguito legislativo non conflittuale sulle bozze di intese al momento definite*"²⁸.

Una volta affrontato il tema delle competenze a disciplinare l'*iter* di differenziazione in seno alle Camere, viene da chiedersi se la lacuna sia assoluta e dunque richieda di essere colmata grazie all'*analogia iuris* e col ricorso ai principi generali dell'ordinamento (parlamentare e costituzionale, che nel caso di specie, s'è detto, sono quelli di *centralità del Parlamento* e di

²⁶ Sia sufficiente il richiamo alle circolari "interpretative" relative all'istruttoria legislativa adottate in identico testo da entrambi i presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997. Sul punto di recente, cfr. S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione* cit., par. 3.

²⁷Cfr. art. 18, comma 3*bis*, Reg. Senato.

²⁸ Cfr. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, p. 18.

leale collaborazione) oppure vi sia qualche regola parlamentare utilizzabile nella forma dell'*analogia legis*.

Scartate le prassi e le norme parlamentari dettate per fattispecie costituzionali affatto diverse (art. 8, ult. comma, Cost., e art. 80, Cost.), si potrebbero forse trovare argomenti per ricorrere al modello previsto e utilizzato per l'attuazione dell'originario art. 123, Cost.²⁹, cercando, questa volta, di evitare gli errori a suo tempo evidenziati dalla dottrina³⁰. La possibile analogia tra quest'ultima procedura costituzionale e quella di cui all'art. 116, commi 3 e 4, Cost., riguarda molteplici aspetti: in primo luogo, in entrambi i casi si tratta di dare attuazione all'autonomia regionale³¹ e, in secondo luogo, si prevede il coinvolgimento, in via primaria, delle medesime competenze costituzionali, quella delle regioni che prendono l'iniziativa e quella del Parlamento che chiude l'*iter*. Gli artt. 103-106, Reg. Camera, e le prassi applicative seguite nel 1971 e, successivamente, per le modifiche degli originari statuti ordinari, richiederebbero, però, di essere adattate al caso di specie, tenuto conto delle differenze comunque riscontrabili tra il vecchio art. 123, Cost., e il vigente 116, commi 3 e 4, Cost.

Un aspetto pare particolarmente degno di nota e riguarda l'organo che risulta essere fulcro del procedimento. Nell'originaria procedura di approvazione degli statuti ordinari, pare difficile non riconoscere la centralità della Regione e, in particolare, del Consiglio regionale nell'attuare la propria autonomia costituzionalmente garantita, tanto che la tesi ricostruttiva maggioritaria riteneva che la legge statale fosse un atto di controllo in senso tecnico che non contribuisse al perfezionamento dell'atto controllato, ma costituisse unicamente condizione per la sua efficacia³². Viceversa, l'art. 116,

²⁹ In questo senso, cfr. ad es. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata* cit., p. 10; S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione* cit., pp. 9 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale* cit., pp. 278 s. Ma vd. già A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 163. Sui principali aspetti relativi al procedimento di approvazione degli statuti ordinari secondo l'originaria formulazione dell'art. 123, Cost., cfr. ad es. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, pp. 850 ss.; U. DE SIERVO, *Art. 123*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le regioni, le provincie, i comuni*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1990, pp. 101 ss.; *Idem*, voce *Statuti regionali* cit.

³⁰ Cfr. ad es. U. DE SIERVO, voce *Statuti regionali* cit., par. 3; A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli Statuti regionali*, in *Dir. Soc.*, 1984, pp. 227 s.; F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento: rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 7ss; E. GIZZI, *Questione regionale e statuti*, in *Quad. reg.*, 1985, pp. 539 ss.

³¹ D'altronde, non sfugge che nel caso dell'art. 123, Cost., si trattava di una autonomia "imposta" dalla Costituzione in via generale per tutte le regioni, mentre l'attuale art. 116, Cost., prevede forme di differenziazione meramente eventuali.

³² Questa ad es. la tesi di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, p. 850; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 776.

commi 3 e 4, Cost., sembra porre al centro della procedura decisionale il Parlamento nazionale, come si è tentato di evidenziare, anche perché non può che spettare ad esso la decisione circa il “deferimento”, a favore delle regioni eventualmente richiedenti, di quelle competenze legislative altrimenti ad esso costituzionalmente spettanti (art. 117, commi 2 e 3, e 70, Cost.).

In definitiva, mentre nel vecchio art. 123, Cost., emergeva una centralità della Regione, da declinare attraverso il principio di leale collaborazione, nel vigente art. 116, commi 3 e 4, Cost., pare manifestarsi una centralità del Parlamento, da coniugare con la cooperazione intersoggettiva e interorganica.

Affrontati i profili relativi alla competenza sulla individuazione della procedura parlamentare da seguire per l'*iter* di approvazione dei ddl di differenziazione e al possibile modello normativo da cui trarre schemi ricostruttivi, è possibile volgere l'attenzione ai singoli passaggi del possibile procedimento legislativo.

In primo luogo, quanto all'iniziativa, non pare che essa abbia carattere vincolato. Dal testo della Costituzione e dalla legislazione primaria attuativa emergono almeno due soggetti che sembrano titolari dell'iniziativa: da un lato, le regioni (“*su iniziativa della Regione interessata*”, art. 116, comma 3, Cost.) e il Governo, dall'altro (art. 1, comma 571, l.n. 147/2013).

Nel caso si ritenessero applicabili per analogia le procedure parlamentari di approvazione delle leggi di cui agli artt. 8, ult. comma, e 80, Cost., si dovrebbe ammettere anche l'iniziativa dei singoli parlamentari³³. Se però, come parrebbe preferibile, si ritenesse non praticabile l'analogia con queste procedure e ci si volesse invece attenere ad una interpretazione rigorosa dell'art. 116, Cost., imposta dalla sua natura sostanzialmente derogatoria, si dovrebbero ritenere inammissibili iniziative in materia di differenziazione provenienti da singoli parlamentari³⁴ e, di conseguenza, stessa sorte subirebbero eventuali emendamenti, alla luce della equiparazione tra l'uno (iniziativa legislativa) e l'altro (emendamento) istituito. D'altronde, quand'anche si reputassero possibili iniziative (ed emendamenti) provenienti

³³ Cfr., ad es., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, seduta del 5 maggio 1999, resoconto sommario, pp. 4 s. (quanto all'art. 80, Cost.); Camera deputati, XV Legislatura, Giunta per il regolamento, seduta del 28 febbraio 2007, resoconto sommario, pp. 4 s. (quanto all'art. 8, Cost.); Camera dei deputati, XV Legislatura, Relazione al ddl C. 27 (Boato), quanto all'art. 132, Cost. Ma vd. già Camera dei deputati, IX Legislatura, Documenti, Relazione della I Commissione al ddl C. 1356-A (“*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola Valdese*”), p. 4.

³⁴ *Contra*, però, cfr. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, ddl S. 518 (Calderoli, “*Attribuzione alla regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*”) ritenuto ammissibile dalla presidenza e assegnato alla I Commissione, *in sede redigente*, il 1 agosto 2018.

da singoli parlamentari – come la recente prassi ha mostrato³⁵ e, forse, giustificabili alla luce del principio di centralità del Parlamento ricavabile dall'art. 116, commi 3 e 4, Cost. –, si dovrebbero ritenere ammissibili (o forse più correttamente, “procedibili”³⁶) ad una precisa condizione: che siano formulati “*sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*” e proprio in questo senso si muove l'unico precedente di cui si è a conoscenza³⁷.

Sempre in merito all'iniziativa, si dovrebbe ritenere che il ddl debba contenere l'intera disciplina della materia³⁸, dovendosi escludere, per le ragioni già precedentemente esposte³⁹, la possibilità di delega legislativa o comunque il rinvio ad altre fonti⁴⁰ che non fossero coperte dalla riserva di Assemblea imposta dall'art. 116, comma 4, Cost.⁴¹

Passando alla fase costitutiva del procedimento legislativo di differenziazione, sembrerebbe che la procedura da seguire debba essere quella ordinaria, unica che permetta di assicurare la riserva di Assemblea di cui si diceva e il principio di centralità del Parlamento che vi è sotteso⁴², nonché per analogia a quanto dispone l'art. 103, comma 1, Reg. Camera.

³⁵ Cfr. *supra* nota n. 34.

³⁶ Cfr. R. DICKMAN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”* cit., p. 15; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica* cit., p. 18.

³⁷ Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, ddl S. 518.

³⁸ Cfr. ad es. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione* cit., par. 2. *Contra*, però, si vd. il ddl S. 518 (XVII Legislatura, proponente Calderoli), art. 3, nonché le intese preliminari di differenziazione del Governo Conte I: <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/> (visitato il 30 ottobre 2019).

³⁹ Vale a dire: a) la natura derogatoria della disciplina dell'art. 116, commi 3 e 4, Cost., rispetto alla regola generale di cui all'art. 138, Cost.; b) la titolarità, “ordinaria” (artt. 70 e 117, commi 2 e 3, Cost.), in capo al Parlamento delle attribuzioni legislative da devolvere; c) la riserva di Assemblea contenuta nell'art. 116, comma 4, Cost.; d) la necessità di rimettere al Parlamento nazionale le decisioni fondamentali circa la garanzia dei principi di cui all'art. 5, Cost., secondo quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

⁴⁰ Nelle bozze di accordo preliminare con le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, si rinvia addirittura a dei DPCM: cfr. ad es. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Servizio studi, Dossier n. 104/1 (“*Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*”, marzo 2019), par. 10. Analoga previsione è contenuta nel ddl S. 518 (Calderoli), all'art. 3.

⁴¹ Nonché dall'art. 72, ult. comma, Cost., nella parte che fa riferimento alle leggi “in materia costituzionale”. Come noto, la Corte costituzionale ha ritenuto che le leggi “in materia costituzionale” per le quali l'art. 72, ult. comma, Cost., prevede una riserva di Assemblea siano solo quelle di cui all'art. 138, Cost. (sent. n. 168/1963). Se però si accetta la ricostruzione proposta per cui le leggi ordinarie di differenziazione sono strumenti singolari di deroga al procedimento di cui all'art. 138, Cost., ne dovrebbe discendere che anche per esse vige la clausola dell'art. 72, ult. comma, Cost.

⁴² *Contra*, però, cfr. *supra* nota n. 34.

La Commissione permanente competente, in via principale, e dunque l'assegnazione in sede referente⁴³, dovrebbe essere la I (Affari costituzionali) per una serie di ragioni. Anzitutto per la materia sostanzialmente "costituzionale" che il ddl di differenziazione coinvolge; in secondo luogo, per analogia a quanto dispone l'art. 103, comma 1, Reg. Camera; in terzo luogo, per assicurare quel principio di *leale collaborazione* che è fissato nell'art. 116, commi 3 e 4, Cost. Con riferimento a quest'ultimo profilo, infatti, va richiamata la previsione dell'art. 104, comma 1, Reg. Camera, che dispone la presenza necessaria di un rappresentante del Governo presso la Commissione affari costituzionali e dispone la possibilità di "*audizione di una rappresentanza del consiglio regionale*". Sarebbe così possibile realizzare un coordinamento – tra i diversi soggetti e organi costituzionali coinvolti nel processo di differenziazione – nella fase istruttoria e costitutiva del ddl.

Sebbene si abbia presente il carattere assai poco realistico della proposta che si prova ad avanzare – tenuto conto della scarsa operatività che l'istituto ha dimostrato fino ad oggi, nonostante l'enorme interesse che la dottrina gli ha da sempre rivolto⁴⁴ –, non si può non richiamare l'attenzione

⁴³ Sul vincolo costituzionale di seguire il procedimento ordinario, cfr. ad es. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare* cit., p. 32.

⁴⁴ Sulla quale, da ultimo, cfr. R. BIFULCO, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in Aa.Vv., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 217 ss.; *Idem*, *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017, pp. 137 ss.; *Idem*, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 87 ss.; *Idem*, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.* 2003, pp. 339 ss.; *Idem*, *Proposte sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quad. cost.* 2002, pp. 810 ss.; N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in Aa.Vv., *Autonomie territoriali* cit., pp. 229 ss.; *Idem*, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Filangieri*. Quaderno 2017, pp. 37 ss.; *Idem*, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.* 2007, pp. 357 ss.; G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle "istituzioni territoriali" al "camerino" degli "enti territoriali" ?*, in *Quad. cost.* 2017, pp. 892 ss.; M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni: l'inattuazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali in composizione integrata*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 177 ss.; Aa.Vv., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, Pisa, Plus-Pisa University Press, 2008, pp. 433 ss.; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *Ibidem*, pp. 445 ss.; *Idem*, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *Idem* (a cura di),

sull'opportunità che in questa fase sia attivata anche al Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴⁵, per esprimere un parere sul ddl assegnato alla I Commissione. La base giuridica potrebbe essere costituita dagli art. 102, comma 3, Reg. Camera⁴⁶, e 40, comma 9, Reg. Senato⁴⁷, nonché dall'art. 11, l. cost. n. 3/2001, se finalmente gli si volesse dare una qualche forma di attuazione. I vantaggi di questa opzione sarebbero del tutto evidenti se si tiene conto che nella Commissione – soprattutto se integrata ai sensi dell'art. 11, comma 1, l. cost. n. 3/2001 – si potrebbe realizzare un coordinamento tra le due Camere e i rappresentanti delle regioni, sia di quelle direttamente coinvolte sia di quelle su cui indirettamente verrebbe comunque a produrre effetti il processo di differenziazione, in piena armonia, dunque, con il principio di leale collaborazione intersoggettiva e interorganica, imposto dall'art. 116, commi 3 e 4, Cost. Un coordinamento, peraltro, che risulterebbe particolarmente incisivo se si volesse dare attuazione a quanto previsto dall'art. 11, comma 2, l. cost. n. 3/2001, sul valore “rafforzato” del parere espresso da questa commissione bicamerale.

Procedendo ad esaminare l'attività referente della I Commissione, non pare vi siano da evidenziare particolari profili quanto all'istruttoria, mentre

Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Vol. 9: Studi dell'anno 2005, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 427 ss.; G. M. SALERNO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rass. Parl.* 2007, pp. 379 ss.; S. LABRIOLA, *La Bicamerale “desaparecida”*, in *Rass. Parl.* 2005, pp. 322 ss.; L. SCAFFARDI, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parl. e pol. Cost.* 2004, pp. 81 ss.; E. CATELANI, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la conferenza stato-regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti* 2002, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 27 ss.

⁴⁵ Ad oggi essa è stata investita unicamente di una “Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” deliberata il 21 marzo 2019. Per i lavori, cfr. https://www.camera.it/leg18/203?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c23_regioni&calendario=false&soloSten=false (visitato il 30/10/2019).

⁴⁶ Secondo cui “I progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, sono trasmessi anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale esprime il proprio parere nei termini di cui all'articolo 73, comma 2. Il parere è allegato alla relazione che la Commissione competente presenta all'Assemblea”.

⁴⁷ Il quale dispone che “I disegni di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle Regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, sono trasmessi anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove quest'ultima, nei termini di cui all'articolo 39, esprima il proprio parere, questo è allegato alla relazione che la Commissione competente presenta all'Assemblea”.

grandissimo interesse è stato appuntato sull'emendabilità del testo al momento del passaggio alla votazione. Essendo un tema che è stato ampiamente sviscerato dalla dottrina, non sembra di poter aggiungere molto, almeno sul piano generale e teorico. Pare piuttosto interessante provare a esaminare il "come", cioè i profili pratici applicativi di un'eventuale emendabilità del ddl di differenziazione, posto che la maggioranza della dottrina e soprattutto la posizione ufficiale recentemente espressa sia dalla Presidenza della Camera⁴⁸ sia da quella della Repubblica⁴⁹ paiono essere a favore della piena emendabilità. L'ammissibilità (*rectius*, "procedibilità"⁵⁰) di emendamenti al ddl di differenziazione – al pari di quanto s'è scritto con riferimento alla possibile iniziativa parlamentare – dovrebbe essere condizionata da una previa intesa con la Regione⁵¹ sulle modifiche proposte, pena la violazione dell'art. 116, comma 4, Cost. Se infatti tale condizione di ammissibilità/procedibilità non fosse ritenuta operante, l'eventuale accoglimento e votazione di un emendamento modificativo del ddl, in assenza di una previa intesa con la Regione, determinerebbe sia una violazione del principio di collaborazione istituzionale (imposta dall'art. 116, commi 3 e 4, Cost.) sia una (implicita) volontà di rigettare l'originaria intesa raggiunta, con la conseguenza di dover comunque riavviare le negoziazioni prima di giungere all'approvazione definitiva del testo⁵². Come riuscire allora a conciliare la piena emendabilità al ddl – secondo quanto sostenuto dalla dottrina maggioritaria e dalle prese di posizione dei presidenti della Repubblica e della Camera – con l'obbligo costituzionale di rispettare il principio di leale collaborazione?

Una possibile strada da percorrere potrebbe essere quella di far ricorso ad un mix tra strumenti di indirizzo politico, programmazione dei lavori parlamentari e declinazione del principio di leale collaborazione, alla luce

⁴⁸ Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, cerimonia del ventaglio, discorso del Presidente Fico tenuto il 16/07/2019 presso la Sala della Regina, scaricabile al seguente link: https://www.camera.it/LEG18/1132?shadow_primapagina=9352 (visitato il 30/10/2019)

⁴⁹ Cfr. L. LARCAN, "Vertice al Quirinale: intese emendabili", in *Il Messaggero* del 27/3/2019, p. 7.

⁵⁰ Cfr. R. DICKMAN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"* cit., p. 15; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica* cit., p. 18.

⁵¹ Così la prassi con riferimento all'iniziativa del singolo parlamentare che, come noto, è del tutto assimilabile al potere di emendamento: cfr. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, ddl S. 518 (Calderoli).

⁵² In senso analogo, cfr. ad es. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale* cit., p. 14; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare* cit., p. 27.

della giurisprudenza costituzionale⁵³. Quest'ultimo principio, in particolare, andrebbe declinato, come già evidenziato, sia con riferimento alle relazioni intersoggettive sia a quelle interorganiche evocate dall'art. 116, commi 3 e 4, Cost.

Quanto alle prime, come sembra chiarire il tenore letterale di questa disposizione costituzionale, la leale collaborazione andrebbe intesa in senso "forte"⁵⁴ e dunque richiedere necessariamente un accordo – tra Regione e "Stato" – sull'esatto contenuto della differenziazione.

Nei rapporti internallo Stato-apparato, lo schema della leale collaborazione emergente dalla giurisprudenza costituzionale parrebbe più fluido e flessibile. In particolare, se da un lato il potere cui sembra rimessa l'iniziativa, in via prioritaria, è l'Esecutivo, sia in base alla normativa primaria (art. 1, comma 571, l.n. 147/2013) sia, soprattutto, in forza dei formanti del nostro governo parlamentare; dall'altro, l'ultima parola non potrebbe che spettare al Parlamento, alla luce delle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi. Di conseguenza, nel caso di specie, si potrebbe sostenere che la leale cooperazione interorganica dovrebbe atteggiarsi in modo tale da garantire una preferenza per l'azione del Governo, ma il potere decisionale finale spettare al Parlamento. Le parti, Esecutivo e Legislativo, dovrebbero agire ponendo *"in essere una discussione e un confronto realmente orientati al superiore interesse pubblico di operare - a seguito di un esame effettivo ed obiettivo, dialetticamente svolto, di tutti gli elementi [...] - la scelta più idonea"* (Corte cost., sent. n. 379/1992, par. 7, considerato in diritto), sempre però tenendo presente che il Governo *"sarebbe chiamato a contribuire, nel segno di una leale collaborazione tra poteri, alla formazione della volontà [...] parlamentare ...] mediante lo svolgimento di attività cui dovrebbe essere attribuita valenza essenzialmente «istruttoria»"* (Corte cost., sent. n. 200/2006, par. 4, considerato in diritto).

Provando a tradurre questi principi in regole procedimentali, allora, si potrebbe ritenere che in Commissione, in mancanza di un previo accordo con

⁵³ Tra i molti quanto al principio di leale collaborazione intersoggettiva, cfr. ad es. F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018; AaVv., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni: atti del Seminario, Roma, 6 aprile 2017*, Torino, Giappichelli, 2018; Q. CAMERLENGO, voce *Leale collaborazione (Principio di)*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiornamento*, 2015; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny"*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 587 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 933 ss.

⁵⁴ Cfr. ad es. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico* cit., p. 11.

la Regione, dovrebbero ritenersi ammissibili solo risoluzioni⁵⁵, contenenti principi e criteri direttivi, dirette al Governo per ottenere una modifica dell'originaria intesa, fissando un termine ultimo (ragionevole) e aggiornando l'esame del ddl a data successiva⁵⁶. Se il Governo non dovesse concludere la nuova intesa nei termini prefissati o giungesse ad un'intesa affatto diversa, si dovrebbe ritenere leso – oltre al rapporto di fiducia attivato tramite la risoluzione – il principio di leale collaborazione, venendosi a legittimare un intervento sussidiario della Commissione per rinegoziare direttamente il testo dell'intesa con il rappresentante regionale presente in seno ad essa⁵⁷ e permettere la presentazione di emendamenti, una volta raggiunto l'accordo. La proposta avanzata ruota attorno al principio di leale collaborazione, così come interpretato dalla Corte costituzionale, piuttosto che sui meri strumenti di indirizzo politico, privi di valore giuridicamente vincolante, e vorrebbe trovare un "ragionevole" equilibrio tra il principio di centralità del Parlamento (che legittima le Camere a intervenire autonomamente sul testo dell'intesa) e il principio di leale collaborazione intersoggettiva e interorganica, imposti dall'art. 116, commi 3 e 4, Cost.

Analoga strada potrebbe essere percorsa nella successiva fase in Aula. Lo strumento probabilmente più adatto in questa sede potrebbe essere l'ordine del giorno⁵⁸, con la fissazione di criteri e principi emendativi dell'intesa e un termine al Governo per procedere alla rinegoziazione, contestualmente aggiornando l'esame del ddl. In mancanza di una azione del Governo nel senso e nei termini fissati dall'Aula, l'*iter* legislativo dovrebbe riprendere attraverso un rinvio alla I Commissione integrata dal rappresentante regionale per la rinegoziazione e la successiva presentazione di emendamenti in Aula –

⁵⁵ Si potrebbe obiettare che il ricorso a risoluzioni in Commissione, in caso di affari di cui essa debba riferire all'Assemblea, come nel caso di specie, verrebbe a porre dei problemi alla luce dei limiti posti dagli artt. 117, comma 1, Reg. Camera, e 50, comma 2, Reg. Senato, che sembrerebbero escludere questa eventualità. Peraltro, vi sono casi, ben noti ai regolamenti e alla prassi parlamentare, di risoluzioni in Commissione nell'ambito di procedimenti legislativi in sede referente: si fa riferimento agli artt. 144, comma 6, Reg. Senato, e 127, comma 2, Reg. Camera, relativamente agli atti normativi di interesse dell'Unione europea. Si tratterebbe inoltre di procedure che prevedono forme di "negoziato" e dunque particolarmente adatte a fornire modelli di riferimento per l'*iter* legislativo di differenziazione, che deve ispirarsi (anche) al principio di leale collaborazione.

⁵⁶ In senso parzialmente analogo, cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica* cit., p. 20.

⁵⁷ Secondo quanto suggerito alla luce dell'art. 104, comma 1, Reg. Camera.

⁵⁸ Con le note differenze tra Camera e Senato circa la fase in cui poterlo presentare: art. 95, comma 2, Reg. Senato (nel corso della discussione generale); art. 88, comma 1, Reg. Camera (durante la discussione degli articoli).

recepenti l'accordo raggiunto in quella sede – da parte della Commissione stessa, della Sottocommissione o del Comitato dei 9⁹⁹.

⁹⁹ Cfr. artt. 86, comma 5, Reg. Camera; art. 100, commi 2 e 6, Regolamento Senato.