

MICHELA MANETTI^{*}L'importanza del procedimento parlamentare^{**}

SOMMARIO: 1. La scelta del modello di riferimento. — 2. Il percorso da seguire. — 3. A chi spetta compiere le opzioni sistemiche. — 4. Conclusioni.

1. La scelta del modello di riferimento

La mia riflessione prende spunto da un dato inequivocabile: l'art. 116, comma 3 Cost., dal punto di vista dei contenuti (a differenza delle procedure, come vedremo), è una scatola vuota. E non perché lo sia oggettivamente, nonostante l'inevitabile vaghezza del riferimento a "forme e condizioni particolari di autonomia", ma perché la dottrina (non solo la politica, ciò che sarebbe più facilmente comprensibile) lo considera tale.

La scienza giuspubblicistica oscilla invero tra l'attribuzione di un contenuto, per così dire, minimo — identificato con la possibilità, per alcune Regioni, di recuperare ciò che lo Stato ha loro scorrettamente sottratto nel corso degli anni — e di un altro invece massimo, che attinge la possibilità per le Regioni "differenziate" di ottenere uno statuto di quasi-specialità (si potrebbe dire: uno statuto analogo a quello delle Regioni speciali, se questa espressione non fosse giuridicamente un ossimoro)¹.

Una simile oscillazione si spiega con le vicende degli ultimi anni, vissute da alcuni come un passato da cancellare per "tornare alla Costituzione" — nella versione riformata del 2001 —, da altri come un impulso a superare anche quella versione, che in realtà non è riuscita a dare frutti, puntando ad una nuova riforma grazie alla quale l'autonomia regionale possa dirsi veramente garantita.

Sia per le incrostazioni che si sono accumulate in passato, sia per le aspirazioni del presente, sembra che lo *status* concretamente emergente dall'applicazione dell'art. 116, comma 3 Cost. debba essere in effetti deciso *ex novo*, come se la disposizione in esame dicesse poco o nulla al riguardo. I dubbi che essa suscita (ad es. sulla sopravvivenza della potestà legislativa concorrente ovvero sulla sua trasformazione in potestà esclusiva) appaiono invero come meri riflessi delle ben più impegnative "opzioni di natura sistemica" cui va messa mano preliminarmente².

^{*} Professore ordinario di Diritto costituzionale - Università di Siena, attualmente in convezione con Roma Tre.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

¹ Sulla responsabilità della scienza giuridica dominante nel fallimento del regionalismo italiano v. S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista Aic* n. 2/2016.

² Così le definisce F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in questo volume, ss.

Non si tratta dunque di dare attuazione ad un'opzione già compiuta, ma di elaborarne una originale, scegliendo *in apicibus* tra i principali modelli di riferimento, che nelle opinioni della dottrina spaziano, larghissimamente, dal federalismo tedesco a quello statunitense. In tal senso lo *status* cui le Regioni possono aspirare non appare un *prius* che richiede svolgimento, ma un *posterius* rispetto ad una decisione che è ancora da assumere, in tutta la sua complessità.

2. Il percorso da seguire

Ma qual è il modo migliore per compiere una scelta così impegnativa ?

In molti commenti si dà per scontato che sia la trattativa politica tra il Governo e le Regioni interessate (salvo il parere degli enti locali che ne fanno parte) ad assicurare l'esauritivo bilanciamento tra tutte le ragioni in giuoco: quelle dell'unità e quelle dell'autonomia, cui il Parlamento dovrebbe apporre con legge un sigillo formale. Non è chi non veda però che tale procedimento lascia fuori o mette a tacere soggetti che sono altrettanto legittimati a partecipare nella discussione e nella decisione : in primo luogo le minoranze e le forze parlamentari tutte, che rappresentano i cittadini, i loro diritti e i loro bisogni; in secondo luogo le altre Regioni e gli altri enti locali, che svolgono la stessa funzione nelle forme dell'autonomia territoriale.

Le scelte prefigurate dall'art. 116, comma 3 Cost., che si riverberano in prima battuta sulle competenze dello Stato e della Regione interessata, ristrutturano *at large* l'assetto dei diritti e della loro tutela sull'intero territorio nazionale: per questo motivo non possono essere ricondotte ad una contrattazione di stampo privatistico³.

La logica dice che tanto più complessa è la decisione da prendere, tanto più articolato dovrà essere il procedimento da seguire. E l'art. 116, comma 3 Cost., se viene letto senza pregiudizi, appare perfettamente conforme alla logica, in quanto supplisce alle scarse indicazioni di merito con l'imposizione di una procedura sensibilmente aggravata, destinata ad assicurare una partecipazione ed un contraddittorio molto ampi.

La previsione del *quorum* della maggioranza assoluta è infatti notoriamente finalizzata alla ricerca di una più approfondita riflessione, di maggior consenso e quindi di maggiore stabilità, riguardo a determinate previsioni. Ciò avviene tipicamente per i regolamenti parlamentari *ex art. 64 Cost.*, che a stretto contatto con la Costituzione disciplinano il procedimento legislativo impingendo nei diritti delle minoranze, da un lato; per la dichiarazione d'urgenza delle leggi *ex art. 73 Cost.*, che può imporre tempi più ristretti al potere di promulgazione del Capo dello Stato, indebolendo la garanzia che esso comporta, dall'altro. E avviene altresì, dal 2012, per le determinazioni relative al contenuto della legge di bilancio e al ricorso all'indebitamento *ex art. 81 Cost.*, che possono mettere a rischio gli equilibri finanziari, oltre all'osservanza degli obblighi euro-unitari.

³ Senza dire che tale visione produce risultati paradossali, come l'invocazione dell'art. 1326 cod. civ. (sulla conclusione del contratto) al fine di individuare il momento nel quale l'intesa Stato-Regione dovrebbe dirsi perfezionata.

Allo stesso modo, la decisione intorno alle “forme e condizioni particolari di autonomia”, e ancor prima ai modelli cui esse debbono ricondursi, non può non avvenire a seguito di una discussione la più ampia e articolata, quale può svilupparsi esclusivamente nel quadro del procedimento legislativo ordinario.

Il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali, richiamato nelle intese del febbraio 2019, non potrebbe mai sostituirsi a tale procedimento, cui semmai dovrebbe aggiungersi. Retrospectivamente, si conferma peraltro che sarebbe stato opportuno, oltre che conforme a diritto, integrare la Commissione in discorso con i rappresentanti delle autonomie territoriali. Dopo la fallita riforma Renzi-Boschi sarebbe stato anzi politicamente doveroso, per l’attuale maggioranza — che quella riforma aveva combattuta anche in nome di una corretta rappresentazione delle autonomie regionali — procedere all’attuazione dell’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001⁴. Oggi invece la sola proposta di farlo suona come una forma di ostruzionismo alla praticabilità dell’autonomia differenziata : ma ciò dipende dalla visione esclusivamente privatistica di tale autonomia che ormai prevale al riguardo, che tuttavia, come si è detto, non può considerarsi corretta.

Alla luce della Costituzione complessivamente considerata, una sede (più trasparente e più dialettica della Conferenza unificata) dove tutti i soggetti interessati possano assumere le determinazioni di interesse comune è invero indispensabile.

3. A chi spetta compiere le opzioni sistemiche

Va precisato che la tesi qui esposta non è di natura formalistica : non muove dalla ricerca del procedimento astrattamente preferibile, ma dalla necessità di rispettare l’assetto dei poteri costituzionalmente previsto.

Sostenere che la scelta del modello di autonomia differenziata avvenga non a monte, ma a valle e in conseguenza del procedimento politico parlamentare corrisponde infatti a diverse considerazioni sistematiche, già messe in luce dalla dottrina.

La principale è che non sembra ammissibile limitare la funzione legislativa attribuita in via generale alle Camere dall’art. 70 Cost., ove ciò non sia espressamente previsto.

Persino nella Costituzione della V Repubblica, che è nata sotto una stella antiparlamentare, il “voto bloccato” — con il quale le Assemblee sono costrette ad approvare o a respingere nella sua globalità la proposta del Governo, senza poterla emendare — ha dovuto essere previsto espressamente.

Ancora più errato, e decisamente anacronistico, sarebbe invocare la nozione di legge meramente formale, quale fu coniata da Laband quasi due secoli fa per legare le mani al Parlamento prussiano. Nel nostro sistema sono previste bensì leggi di approvazione o di autorizzazione, con le quali le Camere assoggettano a verifica un documento proposto dal

⁴ Sulle conseguenze che sarebbero dovute discendere dalla mancata riforma v. R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo “in salsa italiana”*, in *Lo Stato* n. 11/2018, 178 ss.

Governo, ma ciò non significa che esse siano prive in tal caso del potere di chiederne la modifica. Del resto la previsione dello speciale *quorum*, già ricordato, indica che le intese riguardanti la differenziazione non sono materia di indirizzo politico-governativo, a differenza delle leggi di autorizzazione e di approvazione sulle quali il Governo spesso e volentieri pone la questione di fiducia.

Al riguardo appare poi del tutto fuorviante il paragone con l'esercizio del potere estero del Governo, che quando sfocia in trattati di speciale rilevanza viene assoggettato, ex art. 80 Cost., al controllo parlamentare in forma di legge. Fermo restando che l'art. 116, comma 3 Cost. non investe il Governo di nessuna speciale competenza riguardo alla stipulazione delle intese in discorso⁵, è fuor di dubbio che le Regioni non possano essere paragonate ad uno Stato estero. E non tanto perché siano prive di sovranità, quanto perché, come avviene anche negli Stati federali, i poteri di entrambi gli enti si esercitano nell'ambito dello stesso territorio e nei confronti degli stessi destinatari. Non ci sono due ordinamenti distinti e separati, come nel diritto internazionale, ma due ordinamenti necessariamente coordinati.

Altrettanto fuorviante è, a mio avviso, il paragone con le intese stipulate tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che sono state esplicitamente tratte a modello nei pre-accordi intercorsi con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Anche in quest'ambito, e sia pure per motivi ben diversi rispetto a quello precedente, è necessario invero mantenere distinti due ordinamenti: quello religioso e quello secolare.

In ogni caso la garanzia decisiva è rappresentata, nel caso dell'art. 8 Cost., dalla personalissima libertà del credente di aderire, o di non aderire, ai dettami e ai comandi formulati dall'ente religioso: libertà che certo non ricorre nei confronti dell'istituzione Regione, alle decisioni della quale tutti siamo soggetti, gli elettori come i non elettori, i semplici residenti come gli stranieri di passaggio. Intendo dire che la cifra rappresentata dall'autonomia delle formazioni sociali non è in grado di accomunare fenomeni di libertà a fenomeni di potere, e sia pure di potere democraticamente determinato. In altre parole, appare capzioso giocare sull'equivoco tra comunità regionale ed ente regionale.

4. Conclusioni

Se quanto detto sinora è vero, il fatto che tutti i gruppi parlamentari abbiano convenuto sulla inemendabilità, da parte delle Camere, delle future intese Stato-Regione suona, purtroppo, come una riprova della auto-delegittimazione cui si sottopongono da tempo i nostri rappresentanti. Costoro rinunciano sempre più spesso all'esercizio dei propri poteri, e non solo a favore del Governo (come avviene regolarmente riguardo alla produzione delle leggi), ma

⁵ Tanto è vero che per alcuni le intese dovrebbero essere negoziate tra le assemblee rappresentative degli enti interessati, che sono in realtà le dirette destinatarie delle modificazioni apportate alle potestà legislative rispettivamente statali e regionali.

anche del popolo sovrano (come pure è avvenuto regolarmente in sede di riforma costituzionale)⁶.

Va ribadito invece che l'intesa costituisce semplicemente il materiale (“la base”, dice l’art. 116, comma 3 Cost.) oggetto della discussione e della decisione parlamentare, la quale, ove se ne discosti, dovrà sfociare in precise indicazioni dirette al Governo in vista della rinegoziazione.

Certo sarebbe più razionale prevedere preliminarmente, in via legislativa, quali sono le caratteristiche del modello prescelto: ma una legge siffatta, per essere efficace, dovrebbe essere approvata a maggioranza assoluta, il che costituirebbe evidentemente una complicazione. L’esperienza insegna peraltro che le indicazioni delle Camere potranno essere più vantaggiosamente discusse in via informale con le Regioni interessate (come avvenne al momento dell’approvazione dei primi Statuti delle Regioni ordinarie), sino a quando non si metta a punto un accordo condiviso dalle Camere⁷.

In ogni caso, è escluso che questo procedimento, per quanto laborioso, venga aggirato tramite l’approvazione di una legge delega che limiterebbe il ruolo del Parlamento alla fissazione di principi e criteri, lasciando al decreto legislativo del Governo la determinazione concreta delle competenze trasferite; ed è escluso, a maggior ragione, che siano semplici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri a provvedere in tal senso, sia pure seguendo le indicazioni delle Commissioni bilaterali espressamente istituite (come prevede la “parte generale” delle intese risalenti al febbraio 2019).

Tale ultima procedura sottrarrebbe invero gli atti in questione tanto al controllo del Parlamento quanto a quello del Capo dello Stato (che non è dovuto per i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) e della Corte costituzionale (che non è ammesso per gli atti non aventi forza di legge)⁸, quanto, ancora, al parere del Consiglio di Stato e alla peculiare sindacabilità e disapplicabilità previste per gli atti normativi secondari (cui non sono riconducibili come è noto i decreti “non aventi natura regolamentare”).

L’approvazione con legge reca invece con sé tutte le garanzie or ora considerate, che si sommano alle garanzie politiche assicurate dallo speciale *quorum*. E non è detto che la Regione, ciascuna Regione, sia necessariamente favorita dalla conduzione di trattative *vis à vis* con il Governo, anziché alla luce del giorno in Parlamento. Sicuramente non lo sono tutti i cittadini che direttamente o indirettamente risentiranno di quelle trattative.

⁶ Sia consentito rinviare sul punto a M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *costituzionalismo.it* n. 2/2017.

⁷ Cfr. 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.

⁸ Come ha fatto notare R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 16 marzo 2019.