

GIULIANO COSTA\*

## Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura\*\*

ABSTRACT (EN): This contribution reconstructs the field of action of Parliament in the process of regional differentiation, seeking solutions to affirm its centrality. In this sense, starting from a minimal framework of the theoretical coordinates underlying the topic of investigation, the study analyzes the most recent practice (from the referendums of Lombardy and Veneto Regions of 2017 to today), especially with reference to the procedural phases connected to the “Calderoli’s proposal” and the methods for determining the ELP.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo ricostruisce il campo di azione del Parlamento nel procedimento di differenziazione regionale, ricercando soluzioni per affermarne la centralità. In tal senso, muovendo da un inquadramento minimo delle coordinate teoriche sottese al tema di indagine, lo studio ne analizza la prassi più recente (dai referendum delle Regioni Lombardia e Veneto del 2017 ad oggi), specie con riferimento alle fasi procedurali connesse alla “proposta Calderoli” e alle modalità di determinazione dei LEP.

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive: oggetto, metodo, finalità della ricerca. – 2. Parlamento e fonti dell'autonomia differenziata. – 3. La proposta Calderoli. – 4. Trasferimento delle funzioni e determinazione dei LEP. – 4.1. Catena normativa, legge di bilancio e procedure parlamentari. – 5. Modalità dell'istruttoria parlamentare nella procedura per la differenziazione regionale: soluzioni interpretative per affermare la centralità delle Camere.

### 1. Notazioni introduttive: oggetto, metodo, finalità della ricerca

Il presente lavoro, considerando il tema del procedimento di differenziazione regionale nell'esperienza più recente, presta specifico riguardo al ruolo del Parlamento in ordine a due profili interessati da tale procedimento: la contrattazione interistituzionale e tecnico-politica; la ricerca di modalità idonee, in questo ambito, ad affermarne la centralità<sup>1</sup>.

---

\* Dottorando di ricerca in *Neuroscience and Education*, Università di Foggia; Cultore della materia in Diritto parlamentare, Università di Napoli Federico II.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il tema di indagine si colloca nel quadro delle ormai consolidate vicende della forma di governo; e, in particolare, delle trasformazioni del modello decisionale italiano, segnato dalla preminenza dell'Esecutivo e dalla conseguente limitazione di campo del Legislativo (anche con riferimento alle modalità di attuazione della clausola di differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost). Nel tentativo di prospettare soluzioni per valorizzare il ruolo delle Camere, si è tenuto conto di alcune indicazioni tratte dal dibattito dottrinale più recente: sul punto, in particolare, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, spec. p. 175 ss.;

Il tema di indagine<sup>2</sup> – è noto – trova in queste settimane specifiche ragioni di interesse, in relazione alla proposta di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.<sup>3</sup> deliberata dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2023<sup>4</sup>, che ne definisce principi e modalità procedurali.

Anche rispetto a tali sviluppi, indagare il ruolo del Parlamento richiede di confrontarsi con questioni interpretative pregiudiziali, da cui discendono rimarchevoli ricadute applicative sugli assetti istituzionali, procedurali e sulla garanzia delle finalità del regionalismo italiano<sup>5</sup>. Queste investono ambiti diversi: la portata del dispositivo costituzionale e la sua capacità auto-applicativa; l'ambito materiale e l'estensione delle ulteriori forme di autonomia; la natura giuridica della legge di differenziazione e, in connessione, il rapporto tra intesa e legge.

Il ruolo del Parlamento si rende infatti variabile dipendente delle opzioni interpretative prescelte e delle soluzioni procedurali impiegate: nella fase *negoziata* (endo-procedimentale) per la stipulazione dell'intesa; in quella *deliberativa*, tra co-decisione e mera ratifica; e nella (previa) determinazione dei LEP, dove vengono in rilievo il formante tecnico e fonti amministrative (il d.P.C.M.) sottratte al controllo parlamentare e al sindacato di costituzionalità<sup>6</sup>.

Nell'ambito di queste coordinate, il contributo si sviluppa lungo quattro versanti principali: il *primo* ricostruisce, per linee essenziali, le principali questioni teoriche di riferimento, confrontandone le ricadute nelle due fasi della nuova stagione del regionalismo differenziato (§ 2); il *secondo*, analizza il procedimento previsto nel disegno di legge “quadro” Calderoli (§ 3), osservando il «processo di legislazione negoziata»<sup>7</sup> che in esso si realizza, gli elementi di novità rispetto agli omologhi precedenti (Boccia, Gelmini) e il ruolo del Parlamento; il *terzo*, ancora

---

e, con specifico riguardo alle ipotesi di controllo e codecisione tra sedi legislative e governative: ID., *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 201 ss.

<sup>2</sup> Sulle vicende dell'autonomia differenziata, da ultimo, si vv. AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 58 ss.; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023, p. XIII ss.

<sup>3</sup> L'art. 116, c. 3, Cost., com'è noto, consente alle Regioni a statuto ordinario il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nell'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente; e di alcune di potestà legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

<sup>4</sup> Essa reca minime modifiche rispetto al testo deliberato il 2 febbraio 2023: l'integrazione del criterio di adeguatezza (art. 1, c. 1); il coinvolgimento degli enti locali nell'approvazione regionale dello schema di intesa definitivo (artt. 2, c. 5); l'osservanza dei LEP anche per gli enti locali (art. 3, c. 3); la previsione di informative a favore della Conferenza unificata: circa la valutazione degli oneri finanziari (art. 7, c. 5) svolta dalla Commissione paritetica (*ex art.* 5); e sulle attività di perequazione e sviluppo economico-sociale del Governo a favore delle Regioni che non stipulino intese (art. 9, cc. 1 e 2). Il disegno di legge, di iniziativa governativa, è stato presentato al Senato (S. 615) il 23 marzo 2023 come collegato alla legge di bilancio per l'anno 2023-2025 e si affianca ad altre due, di iniziativa parlamentare e ancora da esaminare, che hanno avuto minore risonanza: S. 62 (Boccia); e S. 273 (Martella).

<sup>5</sup> La democratizzazione del Paese e il componimento dei divari territoriali: cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci editore, Roma, 2017, p. 11 ss.

<sup>6</sup> Si tratta di elementi riconducibili alle modalità della produzione normativa più recente, come rilevano: U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 133 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 116 ss.; G. GUZZETTA, *Le fonti dell'emergenza alla prova della pandemia*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 73 ss.

<sup>7</sup> Così: ID., *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 83.

dal punto di vista del Parlamento, esamina (§ 4) e riflette (§ 4.1) sulle modalità di determinazione dei LEP; il *quarto*, in chiave propositiva, ricerca soluzioni praticabili – anche in via interpretativa, attraverso i vigenti regolamenti parlamentari – affinché il procedimento di differenziazione regionale si svolga in conformità con il modello costituzionale e con la centralità del Legislativo (§ 5).

## 2. Parlamento e fonti dell'autonomia differenziata

Come anticipato, l'indagine sul ruolo del Parlamento nelle vicende dell'autonomia differenziata presuppone il confronto con questioni interpretative pregiudiziali, che non si esauriscono nella dimensione teorica. Ad esse corrispondono conseguenze applicative decisive, da cui dipendono, tra l'altro, il ruolo del Parlamento e le modalità del procedimento legislativo. In tal senso, tali questioni chiamano in causa: la natura della legge di differenziazione; le declinazioni del rapporto tra intesa e legge; l'individuazione dell'atto "fonte" della differenziazione regionale<sup>8</sup>. Si tratta di questioni tra loro intrecciate, rispetto alle quali si distinguono due orientamenti principali: il primo, concepisce la legge di differenziazione in senso *meramente formale*; il secondo, in senso *sostanziale*.

Nella prospettiva della legge *meramente formale*<sup>9</sup>, l'intesa costituisce un atto dotato di efficacia normativa, oggetto non modificabile (unilateralmente) della legge di differenziazione, rispetto alla quale la deliberazione delle Camere è vincolata alla mera ratifica o alla sua reiezione. Si tratta di un'interpretazione che attinge, per analogia, alla fattispecie prevista dall'art. 8, c. 3, Cost. concernente la regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, in quanto anch'essa fondata su una legge approvata "sulla base" di un'intesa. Sicché, una volta stipulata l'intesa tra gli Esecutivi regionale e statale, il disegno di legge ne riprodurrebbe i contenuti<sup>10</sup> conferendole la forma della legge, limitando l'esercizio della potestà emendativa (unilaterale) del Parlamento: in quel contesto, infatti, gli emendamenti proposti o la non approvazione di un articolo comportano l'improcedibilità dell'esame del disegno di legge e la riapertura dei negoziati<sup>11</sup>.

La prospettiva della legge in senso *sostanziale*, invece, concepisce l'intesa come un accordo bilaterale di diritto pubblico<sup>12</sup> che, in assenza di una legge che ne immetta il contenuto nell'ordinamento, non può determinare la differenziazione regionale. L'intesa fornisce una condizione di validità della legge (oltre a quelle indicate nell'art. 116, c. 3, Cost.) e un metodo della produzione normativa. In questo ambito sono consentiti in Parlamento: la presentazione

<sup>8</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8, 2019, p. 14.

<sup>9</sup> Cfr. 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*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'articolo 11, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2007, p. 668; A. ANZON DEMMING, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Il "regionalismo differenziato": studi e ricerche*, n. 1, 2008, p. 59.

<sup>10</sup> Il disegno di legge si componerebbe di tanti articoli quanti siano i punti dell'intesa.

<sup>11</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 279; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 11, 2019, p. 13.

<sup>12</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., p. 18.

di emendamenti integrativi, coerenti con l'intesa stipulata; e la riapertura dei negoziati attraverso la proposta di emendamenti soppressivi, sostitutivi o atti di indirizzo<sup>13</sup>.

Ora, recate queste indicazioni teoriche minime, occorre ricordare che tra questi orientamenti, almeno nella *prima fase* della nuova stagione del regionalismo differenziato (2017-2019: dai *referendum* delle Regioni Lombardia e Veneto al Governo Conte I), è prevalso il primo. Lo si è visto attraverso la pubblicazione (in qualche caso postuma) delle risultanze delle negoziazioni intervenute tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, nel passaggio tra la conclusione della XVII e l'avvio della XVIII Legislatura<sup>14</sup>: attraverso di queste, infatti, si intendeva replicare le modalità di regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica che avrebbero prodotto la sostanziale marginalizzazione del Parlamento. Tuttavia, nei successivi sviluppi, con l'avvicendamento della compagine di Governo<sup>15</sup>, si è arrestata questa tendenza: si è affermata l'ipotesi di una legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost., che valorizzi il ruolo del Parlamento nella definizione del procedimento e armonizzi il percorso negoziale intrapreso, in ossequio ai principi degli artt. 5 e 119 Cost.<sup>16</sup>. Da questo snodo, dunque, si apre una *seconda fase* (2019-2023: dal Governo Conte II al Governo Meloni), connotata dal metodo della legge quadro - ordinaria<sup>17</sup> - attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost., recante i principi generali che ne informano il procedimento; la disciplina della fase *negoziale* per la stipulazione dell'intesa; la determinazione dei LEP; modalità e principi del trasferimento delle funzioni; soluzioni per valorizzare le sedi di raccordo secondo i criteri della leale collaborazione interistituzionale e, soprattutto - anche se con vicende alterne (*infra*, § 3) - il ruolo del Parlamento.

### 3. La proposta Calderoli

Al novero delle leggi "quadro" appartiene il disegno di legge predisposto dal Dipartimento degli Affari regionali e le autonomie del Governo Meloni. Dei tentativi di adottare una disciplina procedurale organica dell'art. 116, c. 3, Cost. nell'esperienza più recente è il terzo (tra

---

<sup>13</sup> Sostengono questa tesi: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, n. 6, 2019, p. 23 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, p. 269; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 11, 2019, p. 27 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 165; valorizza la centralità del Parlamento: G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 luglio 2019, p. 16.

<sup>14</sup> Si tratta dei "preaccordi" (Governo Gentiloni) per la conservazione dello stato delle trattative e vincolarne gli sviluppi per le future Camere; delle "bozze segrete": quelle rese pubbliche l'11 febbraio 2019; quelle "concordate" nella parte generale (15 febbraio 2019); quelle relative agli ambiti materiali delle richieste delle Regioni (15 maggio 2019). Ricostruiscono la vicenda: S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e di regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 1 ss.; L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2019, p. 4 ss.

<sup>15</sup> Il passaggio al Governo Conte II (5 settembre 2019-13 febbraio 2021).

<sup>16</sup> Cfr. CINSEDO, *Dossier tecnico n. 1*, Novembre 2019, pp. 12-13.

<sup>17</sup> Al riguardo, svolge considerazioni critiche dal punto di vista del sistema delle fonti S. STAIANO, *Salvare il regionalismo*, cit., p. XIII ss., che propone l'impiego della delega legislativa. Riflette su tale modalità: D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *federalismi.it*, n. 13, 2022, p. 89 ss.

quelli che hanno avuto maggiore risonanza, dopo le bozze Boccia e Gelmini)<sup>18</sup>, elaborato secondo una certa linea di continuità con gli omologhi precedenti sia quanto alle fonti che alle soluzioni procedurali.

Il ruolo del Parlamento viene in rilievo almeno in due fasi: quella *negoziale* (endo-procedimentale), per la stipulazione dell'intesa; e quella *deliberativa* (parlamentare) che della prima è il punto di approdo, comprensiva dell'approvazione della legge di differenziazione e, ancorché su un binario parallelo – ma comunque funzionale al perfezionamento del procedimento – della determinazione dei LEP.

La *fase negoziale* corrisponde allo snodo che muove dall'iniziativa della Regione istante e comprende l'insieme delle interlocuzioni interistituzionali con il Governo finalizzate alla stipulazione dell'intesa recante l'ambito materiale e le corrispondenti funzioni oggetto della differenziazione<sup>19</sup>. Nello specifico: dopo l'adozione dell'atto di iniziativa della Regione (sentiti gli enti locali e secondo modalità riconducibili alla relativa autonomia statutaria) l'istanza è trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie e, acquisito il parere del Ministro dell'Economia e delle finanze e dei ministri competenti (entro i trenta giorni seguenti), consente l'avvio dei negoziati.

Lo svolgimento di questa fase non è oggetto della disciplina, restando affidata alla leale collaborazione degli enti coinvolti<sup>20</sup>. Essa conduce allo *schema di intesa preliminare*, oggetto di un parere (non obbligatorio) della Conferenza unificata<sup>21</sup>; e, successivamente, di esame degli organi parlamentari competenti, che si esprimono attraverso atti di indirizzo<sup>22</sup> (anch'essi non obbligatori e, per propria natura, non vincolanti negli esiti), udito il Presidente della Giunta regionale. Dei rilievi eventualmente esposti, si prevede che il Governo possa procedere a ulteriori negoziazioni (ove necessarie), a seguito delle quali (o eventualmente in assenza) predisporre lo *schema di intesa definitivo*. Questo è oggetto dell'approvazione della Regione – secondo modalità autonome, garantendo la consultazione degli enti locali<sup>23</sup> – e della successiva deliberazione del Consiglio dei ministri che – su proposta del Ministro per gli Affari regionali – delibera il disegno di legge di approvazione dell'intesa<sup>24</sup>, che è ad esso allegata, ed è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Rispettivamente risalenti all'11 novembre 2019 (Boccia); e al 28 aprile 2022 (Gelmini). I relativi testi sono consultabili sulla piattaforma dell'Osservatorio sul regionalismo differenziato (istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II) al seguente link: <https://www.osservatorioregionalismodifferenziato.unina.it/index.php/iniziativa-legislativa/>.

<sup>19</sup> Cfr. art. 2, S. 615. Al riguardo, per un'analisi più ampia, si v. A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 365.

<sup>20</sup> Cfr. R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" ex art. 116, c. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 205.

<sup>21</sup> Entro trenta giorni dalla data di trasmissione (art. 3, c. 2). Più in generale, sul ruolo delle sedi di raccordo nel procedimento di differenziazione regionale, si v. D. CODUTI, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2021, p. 63 ss.

<sup>22</sup> Entro sessanta giorni dalla trasmissione dello schema di intesa preliminare (art. 2, c. 4).

<sup>23</sup> Nella precedente versione del 2 febbraio 2023, questi non erano contemplati: cfr. R. DI MARIA, *Prime impressioni*, cit., p. 205.

<sup>24</sup> L'art. 2, c. 3 prevede che a tale seduta partecipi il Presidente della Giunta regionale interessata.

<sup>25</sup> Rispetto alla versione risalente a novembre 2022, scompare la «mera approvazione».

In questa fase sono stati ravvisati i maggiori rilievi critici alle impostazioni precedenti<sup>26</sup>. Infatti, ancorché il disegno di legge Calderoli persegua l'obiettivo della inclusione parlamentare attraverso l'attività consultiva dei suoi collegi minori (le Commissioni parlamentari monocamerali e bicamerali competenti, art. 2, c. 4) per l'esperimento di un parere sullo schema di intesa preliminare, il ruolo del Parlamento risulta piuttosto limitato: non partecipa, se non a latere e con una (eventuale) funzione di consulenza e controllo, allo svolgimento dei negoziati; e l'adozione di atti di indirizzo non determina alcun vincolo di risultato rispetto alle valutazioni dell'Esecutivo, che potrà tenerne conto o non considerarle, in vista della predisposizione e della presentazione del disegno di legge di differenziazione<sup>27</sup>.

Tali modalità - a prevalenza dell'Esecutivo - si riverberano anche nella fase *deliberativa*: in essa emerge un richiamo, più o meno diretto (e, come si vedrà, altrettanto improprio)<sup>28</sup>, al procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (in quanto l'intesa è soltanto allegata al disegno di legge di differenziazione). Questa circostanza sembra esprimere il tentativo di mettere al riparo l'esito negoziale dall'attività emendativa delle Camere - giacché la modifica di un accordo non può prodursi *inaudita altera parte*<sup>29</sup> - attraverso un disegno di legge che assume i caratteri, ancorché non dichiarati, di una legge meramente formale.

#### 4. Trasferimento delle funzioni e determinazione dei LEP

L'approvazione della legge di differenziazione - lo si è in parte anticipato - non determina *ex se* il trasferimento delle funzioni, o almeno, non di tutte quelle oggetto dell'intesa: il disegno di legge quadro in discorso distingue infatti - senza specificarne in concreto la fattispecie - tra funzioni riferibili ai LEP, per le quali il trasferimento è subordinato alla determinazione di questi, dei relativi costi e fabbisogni *standard*; e quelle che ad essi non sono assoggettate, per le quali il trasferimento di funzioni e relative risorse (umane, strumentali, finanziarie) si produce secondo le modalità previste nell'intesa<sup>30</sup>. Questa impostazione, diversamente dalle

---

<sup>26</sup> La fase negoziale nei precedenti schemi di disegno di legge-quadro prevedeva il coinvolgimento di collegi minori del Parlamento per l'esperimento di un parere (non obbligatorio né vincolante) sullo schema di intesa: nella proposta Boccia, delle Commissioni per l'attuazione del federalismo fiscale, per le questioni regionali e di quelle competenti per materia (art. 1, c. 2); nella proposta Gelmini, della Commissione per le questioni regionali (art. 2, c. 3) facendo salvi gli atti di iniziativa presentati dalle Regioni (art. 2, c. 6).

<sup>27</sup> Si tratta di una modalità che risponde a una certa «logica “decisionista”» che affida la responsabilità negoziale agli Esecutivi e rimette al Parlamento la valutazione conclusiva: cfr. R. DI MARIA, *Prime impressioni*, cit., p. 207.

<sup>28</sup> Si v. *infra*, § 5.

<sup>29</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 277.

<sup>30</sup> Cfr. art. 3, c. 1. Ne considera le implicazioni: F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizia Insieme*, 2 febbraio 2023.

precedenti<sup>31</sup>, esprime un rapporto di pregiudizialità (relativa) – almeno ad oggi<sup>32</sup> – tra determinazione dei LEP e attuazione del regionalismo differenziato<sup>33</sup>.

Ciò avviene secondo una procedura complessa, scandita da due fasi: una prima di *elaborazione* (di carattere prevalentemente istruttorio); e una seconda di *deliberazione*.

La fase di *elaborazione* (istruttorie) è disciplinata dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (art. 1, cc. 791-801)<sup>34</sup>, cui il disegno di legge in discorso rinvia<sup>35</sup>, ed è prodromica all'adozione di uno o più d.P.C.M.: atto-fonte con il quale si determinano (in concreto) i LEP. Tale procedura contempla il coinvolgimento di sedi tecniche<sup>36</sup> in dialogo con quelle politiche: nel merito, la determinazione dei LEP è affidata a una Cabina di regia composta da rappresentanti del Governo e dei territori (c. 792)<sup>37</sup>, che opera con il supporto del Comitato per l'individuazione dei LEP (CLEP)<sup>38</sup>, secondo un procedimento che si articola lungo tre livelli: l'*analisi delle funzioni* statali e regionali concernenti le materie oggetto di possibile differenziazione (c. 793)<sup>39</sup>; l'*individuazione degli ambiti materiali* riferibili ai LEP, attraverso ipotesi tecniche e risultanze fornite dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (c. 794); la *ricostruzione della spesa storica* a carattere permanente dell'ultimo triennio; la *determinazione concreta dei LEP*, avvalendosi del supporto della società *Soluzioni per il sistema economico* e del Centro interregionale di studi e

<sup>31</sup> La determinazione dei LEP, nelle proposte pregresse, si collocava in momenti diversi: nella proposta Boccia, successivamente (entro 12 mesi) all'approvazione della legge ex art. 116, c. 3, Cost. con decreto del Presidente della Repubblica; nella proposta Gelmini (art. 3, c. 1), con d.P.C.M., d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni di Camera e Senato competenti quanto ai profili di carattere finanziario, nelle seguenti materie: sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale. Per alcune considerazioni critiche, si v. AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. XVI.

<sup>32</sup> Com'è stato rilevato *Ibid.*, p. XVI: «tale assertività cederebbe innanzi a successive norme legislative recanti clausole di attenuazione, o di sostanziale elusione, del vincolo a determinare previamente i LEP».

<sup>33</sup> Un compito che costituisce «dovere dello Stato», che viene in rilievo specie oggi al tempo del PNRR: così Corte cost. sent. n. 220 del 2021. Cfr. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1, 2023, p. IV ss.

<sup>34</sup> È la legge di bilancio 2023, rubricata: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025». Considera in questo ambito le prestazioni sociali: G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 74.

<sup>35</sup> Cfr. art. 3, c. 1.

<sup>36</sup> Sul rapporto tecnica-politica nelle vicende della produzione normativa, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 94.

<sup>37</sup> Questa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri (o, su delega di questi, dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie); è composta da: i Ministri per gli Affari regionali e le autonomie, per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, per le Riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dell'Economia e delle finanze, nonché quelli competenti nelle materie oggetto della differenziazione; il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Unione delle province d'Italia e il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o dai rispettivi delegati.

<sup>38</sup> Comitato interdisciplinare, composto da 62 studiosi, istituito con d.P.C.M. del 23 marzo 2023.

<sup>39</sup> Una ricognizione preliminare è stata prodotta dall'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari regionali con il contributo del Nucleo PNRR Stato-Regioni: cfr. *Ricognizione della normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost., Marzo 2023* consultabile al seguente link: <https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1678694564.pdf>.

documentazione delle Regioni (c. 793)<sup>40</sup>. Lo svolgimento di queste fasi prevede un termine semestrale, entro il quale devono essere predisposti gli schemi di decreto (c. 795); in caso di inadempimento della Cabina di regia (entro sei mesi dalla conclusione delle attività di ricognizione), il completamento della procedura è affidato a un Commissario cui sono devolute istruttorie e proposte, sulla base delle quali il Ministro per gli Affari regionali elabora schemi di decreto (c. 797).

La fase di *deliberazione*, in relazione a tali schemi, prevede procedure di raccordo e consulenza secondo modalità analoghe a quelle menzionate per il procedimento di differenziazione: dapprima sottoposti all'intesa con la Conferenza unificata<sup>41</sup>; e successivamente trasmessi alle Camere per l'esperimento di un parere (non obbligatorio né vincolante) entro quarantacinque giorni dalla ricezione, decorso il quale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio adotta il decreto<sup>42</sup>.

#### 4.1. Catena normativa, legge di bilancio e procedure parlamentari

Nel quadro delineato, vengono in rilievo molteplici profili relativi al possibile ruolo del Parlamento: tra questi, la sede in cui tale procedura è contemplata (la legge di bilancio); e le modalità di determinazione dei LEP nel rapporto tra fonti (legge e d.P.C.M.)<sup>43</sup>.

Quanto al primo profilo (sede in cui la procedura si colloca): l'impiego della legge di bilancio non si riflette soltanto sulla esigenza di sistematicità ordinamentale della disciplina, come pure è stato rilevato<sup>44</sup>; esso si riverbera sulle dinamiche degli assetti istituzionali nel rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, alla luce degli impegni assunti in sede europea<sup>45</sup> e delle prassi procedurali che in questo ambito si producono, recando indicatori utili a chiarire il ruolo che il Parlamento ha assunto (già in sede legislativa) per la determinazione dei LEP.

Il procedimento di approvazione della legge di bilancio, come noto, è condizionato da diversi fattori: alcuni *istituzionali*, quali il coordinamento tra le politiche economiche nazionali e le istituzioni europee (che può protrarsi anche oltre il "semestre europeo"); la preminenza dell'Esecutivo; lo sbilanciamento dei rapporti tra maggioranza e opposizione; il perseguimento degli obiettivi PNRR; altri *contingenti*: su tutti, il fattore tempo<sup>46</sup>, che incide sulla capacità del Parlamento di operare come co-decisore o, comunque, sul relativo controllo sull'attività dell'Esecutivo<sup>47</sup>.

<sup>40</sup> Più in generale, le attività della Cabina di regia (e, in subordine, del Commissario) sono supportate dalla Segreteria tecnica (c. 799).

<sup>41</sup> Entro il termine di trenta giorni (decorso il quale l'atto è in ogni caso trasmesso al Parlamento).

<sup>42</sup> Cfr. art. 3, c. 2.

<sup>43</sup> Sul punto, nel contesto emergenziale: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 116 ss.

<sup>44</sup> Cfr. AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. XVII.

<sup>45</sup> Cfr. F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, in *Rivista AIC - Lettera*, n. 2, 2023.

<sup>46</sup> Cfr. I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2019, p. 73 ss.

<sup>47</sup> Sull'attività di controllo delle Camere, si v. L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 241 ss.; nonché, sull'attività di controllo e di codecisione, U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 155 ss.

In questo senso, il procedimento di approvazione della legge di bilancio, a differenza di quello ordinario, è informato da regole proprie<sup>48</sup> e scandito da tempi piuttosto rigidi<sup>49</sup> (connessi al perseguimento degli obiettivi economico-finanziari)<sup>50</sup> e che dipendono, in concreto, dai tempi di presentazione da parte del Governo del disegno di legge. Per queste ragioni, nelle ultime legislature si sono affermate modalità che esprimono la preminenza dell'Esecutivo attraverso l'impiego di strumenti idonei a forzare il procedimento parlamentare. Tra questi, l'uso, anche combinato, della posizione della questione di fiducia e del maxi-emendamento del Governo<sup>51</sup>; ovvero, come pure si è verificato in concomitanza con le fasi più acute dell'emergenza sanitaria<sup>52</sup>, l'impiego di pratiche che, previo accordo politico, consentono la presentazione di emendamenti<sup>53</sup> in un solo ramo del Parlamento (è il cosiddetto *monocameralismo di fatto*)<sup>54</sup>, riservando all'altro la sola ratifica per velocizzare l'iter parlamentare.

Tali dinamiche si sono prodotte anche in sede di approvazione della legge di bilancio in discorso<sup>55</sup>: approvata dal Consiglio dei ministri il 21 novembre 2022, è pervenuta alle Camere con un ritardo significativo (di oltre un mese) rispetto ai tempi di norma previsti<sup>56</sup>. Ciò ha contribuito – insieme a previsioni normative e prassi che strutturalmente concorrono a derogare all'impianto regolamentare<sup>57</sup> – ad aggravare il restringimento dei tempi di esame e dibattito parlamentare a disposizione, a sua volta condizionato – anche in questo caso – dal ricorso al maxi-emendamento e alla posizione della questione di fiducia sul disegno di legge.

<sup>48</sup> Circa l'adeguamento dei regolamenti parlamentari alle prassi in questo ambito e quanto agli effetti delle modifiche del regolamento del Senato del 2017 e della Camera del 2022 per rafforzare le funzioni di controllo, si v. F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, cit.

<sup>49</sup> Cfr. art. 119, c. 6, r.C.

<sup>50</sup> Questi sono individuati nel *Documento di Economia e Finanza* (DEF). Sul tema della determinazione dei LEP, nel DEF 2022, Sezione III, *Programma Nazionale di Riforma*, 6 aprile 2022, p. 78, si legge che: «la direzione verso la quale il Governo intende procedere è quella di una attuazione sempre più concreta del principio costituzionale di uniformità territoriale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti sociali ed economici, anche attraverso la progressiva determinazione dei costi *standard* e dei relativi fabbisogni dei comuni e degli enti locali e con l'individuazione di LEP in ambiti sempre più estesi».

<sup>51</sup> Quest'ultima preclude al Parlamento l'esercizio della potestà emendativa ed esclude, più in generale, l'applicazione della procedura ordinaria di esame (comprensiva dei pareri "filtro" della Commissione bilancio): cfr. C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento nel procedimento di bilancio*, in *Rivista di Politica economica*, n. 1, 2011, p. 38.

<sup>52</sup> Considera i riflessi istituzionali della pandemia: U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 143 ss. Riflette su ipotesi di valorizzazione delle Camere nella gestione dell'emergenza: S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Rivista di BioDiritto – BioLaw Journal*, n. 2, 2020, p. 2 ss.

<sup>53</sup> Condizionati dalle esigenze dell'Esecutivo: cfr. C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento*, cit., p. 43.

<sup>54</sup> Per un approfondimento sul tema, si v. I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2022; in termini di monocameralismo "occulto": A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, p. 65.

<sup>55</sup> Per un approfondimento sulle criticità emerse in sede di approvazione della legge di bilancio 2023, si v. F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, cit.

<sup>56</sup> Ciò anche per lo svolgimento delle elezioni politiche del 25 settembre 2022 (XIX Legislatura).

<sup>57</sup> Il regolamento della Camera prevede che l'esame si svolga entro il limite di 45 giorni nella Camera che riceve in prima lettura il disegno; e di 35 nell'altra (art. 119, c. 2, r.C.). Al Senato, invece, si prevede un periodo totale di 40 giorni (art. 126 r.S.). Tali indicazioni sono state superate dalle leggi n. 196 del 2009 e n. 163 del 2016 che, in continuità con i tempi prescritti nelle sedi europee, prevedono che la legge di bilancio venga presentata il 20 ottobre (e non più il 30 settembre) di ogni anno: ciò non consente il rispetto dei termini di esame parlamentare.

Quanto al secondo profilo (circa le modalità di determinazione dei LEP), vengono in rilievo le fonti impiegate (il rapporto tra legge e d.P.C.M.) e, in continuità, il ruolo del Parlamento. Si tratta di un aspetto oggetto del dibattito teorico e istituzionale ormai da tempo, a partire dalla revisione del Titolo V che ne ha traslato il concetto in Costituzione<sup>58</sup>, ma che si ripropone oggi alla luce di specifici elementi di novità.

La determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m.)<sup>59</sup>, com'è noto, è una materia con efficacia "trasversale"<sup>60</sup>, giacché idonea ad attraversare i limiti delle altre<sup>61</sup>, che appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato che li garantisce e tutela anche attraverso l'attivazione dei poteri sostitutivi<sup>62</sup>, e che consiste nella individuazione di soglie quantitative e qualitative uniformi sul territorio nazionale, ovvero dei relativi requisiti organizzativi<sup>63</sup>.

Circa le modalità di svolgimento, in sede teorica e istituzionale, si sono confrontati due orientamenti principali: il primo, a favore di una legge organica dello Stato<sup>64</sup> che fornisca criteri, principi e procedure di definizione, nonché indichi i bisogni prioritari per ciascun settore<sup>65</sup>; il secondo – ancorché come il primo, concordi nella esclusione di coperture normative meramente formali a fonti secondarie per determinarli, ovvero della pretermissione delle Camere<sup>66</sup> – sul presupposto della riserva di legge che preveda i limiti della discrezionalità dell'Esecutivo, contempla l'ipotesi che la determinazione dei LEP, attesa la complessità dei dati

---

<sup>58</sup> Il concetto di livello essenziale era affidato alla legislazione ordinaria: cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 349.

<sup>59</sup> Per ulteriori approfondimenti circa l'ambito di riferimento, si v. *Ibid.*, p. 349 ss.

<sup>60</sup> In questo senso: Corte cost., sentt. n. 88 del 2003; n. 248 del 2006; n. 387 del 2007; n. 50 del 2008; n. 168 del 2008; n. 350 del 2008; n. 207 del 2010, n. 232 del 2011; n. 248 del 2011; n. 121 del 2014.

<sup>61</sup> Al riguardo, è stata ravvisata in essa una forma residuale dell'interesse nazionale (cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 354) che opera come contraltare al rafforzamento delle autonomie (A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2003, p. 1212) e alle prospettive di regionalismo competitivo che derivano dall'applicazione dell'art. 116, c. 3, Cost. (M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 353).

<sup>62</sup> Come rilevato *Ibid.*, p. 349, l'art. 120, c. 2, Cost. fa sì che il rafforzamento delle autonomie non pregiudichi la parità dei diritti dei cittadini.

<sup>63</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, cit., p. 1218, nota 73. Più nel merito, il compito dello Stato è la "determinazione" (funzione politica) e non l'organizzazione della erogazione (funzione amministrativa): ciò che, al contrario, potrebbe verificarsi laddove lo Stato vi provveda in via sostitutiva (ex art. 120, c. 2, Cost., per garantirne la tutela). Sul punto, cfr. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1192.

<sup>64</sup> Escludendo, pertanto, l'ipotesi di delega alle Regioni, in ragione della non territorialità dei LEP: cfr. F. GIGLIONI, *I servizi sanitari*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 36.

<sup>65</sup> Tale orientamento è riconducibile alla Commissione per le riforme istituzionali De Mita-Iotti (XI Legislatura) e alla seguente dottrina massimal-proceduralista: A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *ivi*, p. 97 ss.; G. MELONI, *Il nuovo assetto costituzionale delle competenze e la legislazione di settore in materia di assistenza sociale*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2002, p. 10. Tra questi, F. GIGLIONI, *La tutela dei diritti di assistenza sociale e sanitaria dopo l'introduzione in costituzione dei livelli essenziali*, in *Astrid online*, 2002, p. 5, considera l'opportunità che la determinazione, in concreto, dei LEP, venga affidata a decreti legislativi.

<sup>66</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 3.

in oggetto, sia «demandata a un atto amministrativo “apicale”, come un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri»<sup>67</sup>.

Nell'orientamento prevalente, l'esercizio di questa competenza è assoggettato a una riserva di legge relativa che non esclude l'ipotesi che ad essa seguano atti governativi<sup>68</sup>; ma che, proprio per questo, è “rinforzata”: in ossequio a una giurisprudenza costituzionale consolidata<sup>69</sup>, che valorizza la prospettiva del principio di legalità in senso sostanziale<sup>70</sup>, è infatti alla legge dello Stato che spetta la determinazione di *adeguate procedure* e *specifici atti formali* idonei a perimetrare la discrezionalità dell'Esecutivo.

In questo senso, tenuto conto dell'impianto del disegno di legge in commento, e pur al netto delle riserve concernenti i profili della collocazione e sistematicità nell'ordinamento, sembrerebbe che la scelta politico-legislativa adottata dalle Camere non produca effetti *contra constitutionem*. La previsione di una fonte legittimante che autorizza l'adozione della fonte secondaria per la determinazione, in concreto, dei LEP, che delinea il perimetro di discrezionalità dell'Esecutivo; i meccanismi *negoziali* con la Conferenza unificata (di rilievo specialmente quando si tratti di determinare tali livelli nell'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente) e *di controllo* operato dal Parlamento rispetto allo schema di decreto (in una sorta di *parlamentarizzazione* preventiva)<sup>71</sup> sembrano porsi secondo utilità funzionale allo scopo e, in qualche misura, in continuità con le precedenti prassi<sup>72</sup>.

La determinazione dei LEP, infatti, presuppone un'attività tecnicamente molto avvertita, che potrebbe prodursi anche oltre le sedi delle Camere<sup>73</sup>. Ciò nonostante, come noto, la complessità della natura giuridica del d.P.C.M.<sup>74</sup> e le attuali modalità di parlamentarizzazione preventiva inducono, per ora sul piano teorico, a riflessioni di opportunità circa l'impiego di soluzioni che favoriscano il maggiore ruolo delle Camere: sia a monte, in sede legislativa, per circoscrivere la discrezionalità dell'Esecutivo; che a valle, nella eventuale previsione – come in questo caso – del ricorso a fonti secondarie.

<sup>67</sup> Così: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 354.

<sup>68</sup> Come rilevato *Ibid.*, p. 358, nota 27, questa competenza è espressione di una riserva relativa di legge: «se per un verso, infatti, la determinazione dei LEP appartiene allo Stato esclusivamente; dall'altro, in materia di diritti, è principio generale dell'ordinamento che solo l'intervento del legislatore possa legittimare successive determinazioni della Pubblica Amministrazione».

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 88 del 2003.

<sup>70</sup> In ossequio al quale compito della legge è non solo l'indicazione della disciplina generale ovvero dei principi che delimitano l'intervento regolamentare, bensì anche la determinazione di procedure adeguate e precise tipologie di atti formali attraverso cui il Governo può specificare e articolare i livelli essenziali nei diversi settori (Corte cost. sent. n. 88 del 2003): cfr. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 2012, p. 11.

<sup>71</sup> Sul tema della parlamentarizzazione del d.P.C.M. – ovvero ai meccanismi di controllo parlamentare che precedono e seguono alla relativa adozione – venuti in rilievo nell'emergenza sanitaria, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 169 ss.; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2021, p. 10 ss.; N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2021, p. 156.

<sup>72</sup> Ne ricostruisce gli sviluppi normativi e giurisprudenziali: L. TRUCCO, *Livelli essenziali*, cit., p. 1 ss.

<sup>73</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, cit., p. 1216.

<sup>74</sup> Sulla natura giuridica del d.P.C.M., si v. Corte cost. sent. n. 198 del 2021; M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.M., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 179 ss.

## 5. Modalità dell'istruttoria parlamentare nella procedura per la differenziazione regionale: soluzioni interpretative per affermare la centralità delle Camere

Nel procedimento delineato dal disegno di legge presentato al Senato, lo si è visto, il ruolo del Parlamento, pur al netto della consulenza svolta dai suoi collegi minori nella fase negoziale, si concentra prevalentemente nella deliberazione a maggioranza assoluta ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost.

Non si prevedono indicazioni circa le modalità di svolgimento del procedimento parlamentare di approvazione<sup>75</sup>; e tuttavia, come si è in parte anticipato tenendo conto delle modalità di presentazione dell'intesa (allegata al disegno di legge), emerge un certo accostamento al procedimento di approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali<sup>76</sup>. La praticabilità, in questo ambito, di soluzioni riconducibili ai procedimenti speciali<sup>77</sup>, determina però una sovrapposizione – per certi versi impropria<sup>78</sup> – tra fattispecie dotate di principi e ragioni costituzionali del tutto diverse, ciascuna connotata da un regime di emendabilità e ruolo delle Camere specifici, calibrati in funzione dei rispettivi contesti.

Ciò vale per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (la procedura c.d. «in forma solenne»)<sup>79</sup>: un procedimento concepito per il controllo sul «potere estero»<sup>80</sup> del Governo e nel quale il ruolo del Parlamento<sup>81</sup> – e in particolare il suo intervento unilaterale, *inaudita altera parte* – è limitato per evitare la responsabilità dello Stato e garantire il rispetto dei principi del diritto internazionale<sup>82</sup>.

Altresi vale per l'assimilazione al procedimento per la regolazione dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica: il comune impiego di un lemma nei relativi dispositivi costituzionali («sulla base» di intesa, artt. 8, c. 3 e 116, c. 3, Cost.) e di una modalità procedimentale (quella negoziale) non bastano a replicarne la non emendabilità del disegno e, dunque, la mera ratifica parlamentare. Questo perché la confessione religiosa chiede di accedere

<sup>75</sup> Considerano questa prospettiva: 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, p. 4; M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, p. 4 ss.

<sup>76</sup> Cfr. *supra*, § 3.

<sup>77</sup> Si tratta dei seguenti: per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; per la regolazione dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica; per l'approvazione degli statuti regionali.

<sup>78</sup> Si è parlato, infatti, di «analogie fuorvianti»: M. PERINI, *Il procedimento parlamentare*, cit., p. 10.

<sup>79</sup> Per approfondire, si v. M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 55 ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli Editore, Rimini, 1989, p. 99 ss.

<sup>80</sup> Cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 127 ss.; L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, n. 3, 2013, p. 1003 ss.

<sup>81</sup> In questo ambito si prevede: la riserva d'Assemblea per l'approvazione della legge (art. 72, c. 4, Cost.); il limite di ammissibilità del referendum abrogativo (art. 75 Cost.); l'apposizione di riserve al Trattato attraverso il Governo in sede internazionale; tempi «speciali» nella discussione generale (art. 39, c. 5, r.C.) e per l'esame articolo per articolo (art. 85, c. 2, r.C.).

<sup>82</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 161-162.

a un regime differenziato<sup>83</sup> in virtù di un proprio diritto soggettivo<sup>84</sup>, concepito per la tutela di una minoranza – quale essa è – rispetto alla maggioranza che si esprime attraverso la legge<sup>85</sup>; al contrario, nel contesto dell'autonomia differenziata, si privilegia l'eguaglianza ancor prima della diversità<sup>86</sup>.

E altrettanto vale, infine, circa il procedimento per l'approvazione degli statuti regionali (artt. 103-106 r.C.), dove la non emendabilità del disegno di legge (sia in Commissione che nel *plenum*)<sup>87</sup> è riconducibile alla tutela dell'autonomia regionale che si esprime attraverso lo Statuto<sup>88</sup>.

Certo, distinguendo le rispettive *rationes* costituzionali e in luogo di una acritica assimilazione tra fattispecie diverse, si possono trarre alcuni spunti procedurali attingendo alle disposizioni regolamentari e alle prassi connesse al procedimento di approvazione degli Statuti regionali<sup>89</sup>: per ragioni soggettive (circa gli enti coinvolti); materiali (quanto a questioni regionali); e di opportunità: perché in quella esperienza (specie del biennio 1970-1971) il Parlamento, pur nel quadro di un regime preclusivo alla emendabilità del disegno di legge di approvazione degli Statuti, attraverso l'impiego di modalità informali attivate in Commissione, è riuscito ad affermare la propria centralità<sup>90</sup>. In questa direzione, tuttavia, occorre tenere conto dell'asimmetria (tutt'ora) esistente nei regolamenti parlamentari: al Senato, infatti, mancano riferimenti espliciti (favorendo l'impiego di modalità informali); alla Camera, viceversa, nell'ambito delle disposizioni ex artt. 103-106 r.C. (*Delle procedure relative alle questioni regionali*, capo XXII, oggi ormai desuete)<sup>91</sup>, si prevede che: nell'ipotesi in cui la Commissione referente intenda proporre la non approvazione in Assemblea<sup>92</sup>, trasmette una relazione e uno schema di

<sup>83</sup> Rispetto alla disciplina "comune" prevista dalla legge del 24 giugno 1929, n. 1159 (dei culti "ammessi").

<sup>84</sup> Cfr. A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2002, p. 4532.

<sup>85</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2018, p. 11.

<sup>86</sup> Cfr. M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 11, 2019, p. 63.

<sup>87</sup> Cfr. artt. 104, c. 3, e 105, c. 2, r.C.

<sup>88</sup> Quale atto di autonomia normativa dotato di rilevanza costituzionale e carattere di necessità: cfr. S. CAMILLI, *Approvazione di Statuti regionali*, in *Voci di un dizionario parlamentare*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 2, 1994, p. 260.

<sup>89</sup> Assumono questa prospettiva: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 163; M. PERINI, *Il procedimento parlamentare*, cit., p. 13 ss. In senso critico: 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, p. 10; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 122.

<sup>90</sup> Relativamente a questa esperienza, da ultimo, si v. P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023; inoltre, per una ricostruzione più ampia: cfr. U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, par. 3.

<sup>91</sup> Ciò perché il procedimento in discorso si ancora all'originaria formulazione dell'art. 123 Cost. (prima della revisione del Titolo V): pertanto già il Presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante, nella seduta del 28 febbraio 2001 della Giunta per il regolamento, ne valutò l'abrogazione: cfr. *Resoconto della Giunta per il regolamento*, Camera dei deputati, 28 febbraio 2001, p. 4.

<sup>92</sup> Tale convincimento potrebbe fondarsi su profili di compatibilità con l'ordinamento (legge 10 febbraio 1953, n. 62 come modificata dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084): per un'analisi più ampia, si v. S. CAMILLI, *Approvazione di Statuti regionali*, cit., p. 261.

ordine del giorno recanti le ragioni della proposta (fornendo così, ancorché a contrario, elementi utili a favorire la successiva approvazione dello Statuto)<sup>93</sup>.

In questo contesto normativo-regolamentare, dunque, assumono rilievo dirimente le prerogative in materia di interpretazione e applicazione dei regolamenti del Presidente d'Assemblea<sup>94</sup>, attraverso cui è possibile integrare la disciplina positiva secondo convenzioni che assurgono a inappellabili fonti del diritto<sup>95</sup>. Si tratta di scelte complesse, che richiedono una condivisione di merito con le parti politiche affinché il paradigma procedurale possa delinearsi nel segno della cooperazione. Circostanze che potrebbero favorirsi coinvolgendo la *Giunta per il regolamento* (titolare di funzioni consultive rispetto all'interpretazione dei regolamenti); la *Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari*<sup>96</sup>, che consente di condividere le scelte con le forze politiche in Parlamento; e i *Presidenti d'Assemblea*, per un coordinamento preventivo, tenuto conto della perdurante asimmetria regolamentare.

Tali processi di inclusione e coordinamento potrebbero prodursi in una fase già precedente alla trasmissione del disegno di legge alle Camere. Tuttavia, all'asimmetria regolamentare corrispondono sviluppi procedurali diversi in funzione del ramo del Parlamento per primo chiamato in causa. Ciò non tanto nella fase di presentazione, perché sia alla Camera che al Senato, affinché possa garantirsi la riserva d'Assemblea prevista in Costituzione<sup>97</sup>, il procedimento si svilupperà secondo la forma ordinaria<sup>98</sup>. Sicché il Presidente d'Assemblea ne verifica la ricevibilità<sup>99</sup>, procede al radicamento presso la Commissione referente competente per materia (in questo caso, la Commissione Affari costituzionali) eventualmente avvalendosi – alla Camera dei deputati – della integrazione (*ex art. 104, c. 1, r.C.*) della sua composizione governativa (necessaria) e di quella regionale (eventuale), così creando, già in sede istruttoria, uno spazio ulteriore per favorire dialettica e cooperazione interistituzionale.

È piuttosto nella sede istruttoria che emergono ipotesi alternative, dove vengono in rilievo l'attività emendativa e la capacità negoziale del Parlamento: come si è visto, infatti, l'intesa allegata non è unilateralmente modificabile ma richiede l'intervento delle parti in causa. Questa esigenza potrebbe trovare composizione diversa, in funzione della Camera di riferimento: al Senato, in un contesto deregolamentato, è possibile avvalersi di procedure informali (che

<sup>93</sup> Cfr. art. 106 r.C., cc. 1 e 2. Inoltre, al riguardo, si v. *Ibid.*, p. 263.

<sup>94</sup> Sulla centralità del Presidente d'Assemblea nella definizione del percorso parlamentare, si v. 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, p. 14 ss.

<sup>95</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 161-162. Quanto ai riferimenti regolamentari dell'interpretazione creativa del Presidente d'Assemblea, si v. l'art. 22, c. 1-bis, r.C., circa la individuazione delle materie di competenza delle Commissioni permanenti; e altresì: artt. 16, c. 2, e 41, c. 2, r.C.; artt. 8, c. 3, e 13, c. 3, r.S.

<sup>96</sup> Cfr. M. PERINI, *Il procedimento parlamentare*, cit., p. 13, che individua tra le ragioni di opportunità: il ruolo di supporto del Presidente in tema di programmazione dei lavori; la partecipazione necessaria, al suo interno, di un rappresentante del Governo, che favorisce l'interlocuzione con la parte governativa chiamata a negoziare l'intesa con la Regione.

<sup>97</sup> Cfr. art. 116, c. 3, Cost.

<sup>98</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 32.

<sup>99</sup> Vagliandone corrispondenza tra intesa e legge e relativa regolarità formale: cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 257.

conferiscono, peraltro, una certa libertà rispetto al contributo del Parlamento nella dinamica negoziale supplementare); e della eventuale integrazione della componente regionale in seno alla *Commissione bicamerale per le questioni regionali*, attivando la clausola prevista nel novellato art. 138-bis r.S.<sup>100</sup>.

Alla Camera, invece, sarebbe possibile rimodulare – *nemine contradicente* – la disciplina prevista per le questioni regionali (artt. 103-106, r.C.) impiegando strumenti ulteriori, attraverso due distinti passaggi: nel primo, in sede istruttoria – sentito anche il parere della *Commissione bicamerale per le questioni regionali* integrata – laddove la Commissione ritenga di proporre la reiezione del disegno (ovvero eventuali modifiche) potrebbe trasmettere in Assemblea una relazione motivata, allegando uno schema di ordine del giorno recante i criteri che devono informare i correttivi da adottare; nel secondo, il Presidente d’Assemblea, rinviando d’ufficio l’esame del disegno di legge in Commissione referente<sup>101</sup>, può in essa disporre l’integrazione della componente governativa e regionale. Così facendo, la fase negoziale si svolgerebbe in Parlamento, favorendone la centralità: sia quanto alla relativa partecipazione (ancorché a posteriori), alla fase negoziale (supplementare) costitutiva dell’intesa; sia quanto alla capacità di promuovere la cooperazione interistituzionale, che si svolgerebbe nel quadro della pubblicità dei lavori e del controllo democratico (e non con trattative private tra Governo statale e regionale), con esiti più equilibrati e meno drastici rispetto alla totale reiezione o alla sola ratifica. In questo modo, o si determina la sospensione dei lavori parlamentari e la contestuale riattivazione del percorso delineato dal disegno di legge Calderoli per la presentazione di una nuova proposta; oppure il processo negoziale troverà compimento attraverso una operazione di *drafting* che trasformerebbe l’intesa allegata in un disegno di legge che ne replichi il contenuto, al netto degli emendamenti concordati – e per questo procedibili – in questa sede.

Certo, in un contesto deregolamentato, questa proposta – così come le possibili ipotesi per valorizzare il Parlamento – dipende dalle valutazioni del Presidente (dei Presidenti) d’Assemblea<sup>102</sup>. Tuttavia, le potenzialità offerte dall’elasticità del diritto parlamentare possono costituire, specie in questo ambito, un’occasione significativa per promuovere prassi innovative, lì dove una modifica organica dei regolamenti, volta a promuovere efficienza procedimentale, centralità del Parlamento e a correggerne le perduranti asimmetrie, non è ancora intervenuta. L’ultima modifica<sup>103</sup>, infatti, secondo il metodo concordato del “doppio binario”, si è al

---

<sup>100</sup> La disposizione, introdotta con la modifica del regolamento del Senato del 27 luglio 2022, in attuazione della previsione dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali: «[possa] invitare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali a partecipare alle sedute della Commissione stessa, in relazione a specifici provvedimenti [sui quali possono] formulare osservazioni e proposte» (c. 1) e altresì che tale ipotesi «è sempre applicabile quando il Presidente della Commissione [...] è un Senatore» (c. 2).

<sup>101</sup> Approfondisce l’istituto: C. SPECCHIA, *Il rinvio in Commissione di progetti di legge*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1987, p. 169 ss.

<sup>102</sup> A partire dal Presidente del Senato, dove il disegno di legge S. 615 oggi è pendente.

<sup>103</sup> La modifica del regolamento del Senato del 27 luglio 2022 (XVIII Legislatura) contempla misure di adeguamento algebrico dei *quorum* e della composizione degli organi parlamentari alla riduzione del numero dei senatori (legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1); e misure ulteriori finalizzate, come scrive E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, in *federalismi.it*, n. 30, 2022, p. 61: «a razionalizzare e rilanciare il tentativo di riallineare la fisionomia dei gruppi a quella dei partiti». Ciò



momento risolta (specie alla Camera dei deputati) nell'adeguamento numerico alla nuova composizione delle Camere e di pochi ulteriori interventi; e, quanto alla disciplina delle questioni regionali, non si è colta l'occasione per l'aggiornamento di una regolamentazione al passo con i tempi, che riveda il procedimento *ex artt.* 103-106 r.C., introducendo una disciplina *ad hoc*, che regoli l'attività emendativa e rafforzi gli strumenti di indirizzo e della programmazione dei lavori.

La questione, insomma, non è più rinviabile. In gioco vi sono le sorti del Parlamento e dell'autonomia differenziata, rispetto alle quali la centralità del Legislativo assume una rilevanza decisiva: a garanzia delle prospettive di perequazione (al tempo del PNRR che spinge in questa direzione)<sup>104</sup>; della conformità con il modello costituzionale, orientato a un regionalismo efficiente ma cooperativo, inteso a colmare i divari; nonché, più in generale, nella prospettiva di mettere sotto tutela l'effettività dei diritti, secondo eguaglianza sostanziale e in coerenza con in tessuto unitario della Repubblica.

---

attraverso: misure volte a rafforzare la corrispondenza tra gruppi e partiti; l'introduzione delle componenti politiche nel Gruppo misto e del senatore non iscritto ad alcun gruppo. La successiva modifica del regolamento della Camera dei deputati del 30 novembre 2022 (XIX Legislatura), secondo il metodo del "doppio binario", prevede: l'adeguamento dei *quorum* deliberativi e procedurali di immediata applicazione; e interventi ulteriori, riguardanti la disciplina dei Gruppi parlamentari e, più in generale, la composizione degli organi della Camera, che entreranno in vigore a partire dalla XX Legislatura. Sulle diverse modalità di intervento, si v. *Come cambia il regolamento della Camera*, in *Openpolis.it*, 27 dicembre 2022.

<sup>104</sup> Sul rapporto tra PNRR e territori, si v. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2022, p. 57 ss.