

Regionalismo differenziato e riforma  
dei regolamenti parlamentari. Spunti a  
partire dalla sentenza della Corte  
costituzionale n. 192 del 2024

di Daniele Casanova

Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Brescia



# Regionalismo differenziato e riforma dei regolamenti parlamentari. Spunti a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024\*

**di Daniele Casanova**

Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Brescia

**Abstract [It]:** La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale ha chiarito alcuni aspetti del procedimento legislativo parlamentare per l'approvazione dell'intesa tra Stato e Regione, soffermandosi in particolare sull'iniziativa legislativa e sul potere di emendamento del Parlamento. Questo contributo intende riflettere sulla necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari per garantire un procedimento legislativo che bilanci il potere di emendamento delle Camere con il principio di bilateralità dell'intesa.

**Title:** Differentiated Regionalism and the Reform of Parliamentary Rules. Insights from Constitutional Court Judgment No. 192 of 2024.

**Abstract [En]:** Judgment no. 192 of 2024 by the Constitutional Court clarified certain aspects of the parliamentary legislative process for approving agreements between the State and the Regions, focusing in particular on legislative initiative and the power of amendment by Parliament. This contribution aims to reflect on the need for a reform of parliamentary rules to ensure a legislative process that balances the amendment power of the Chambers with the principle of bilateralism in the agreement.

**Parole chiave:** Regionalismo differenziato, intesa Stato-Regione, Parlamento, potere di emendamento

**Keywords:** Differentiated Regionalism, State-Region Agreement, Parliament, Power of Amendment

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** L'intervento della Corte in tema di iniziativa legislativa della legge di approvazione delle intese. **3.** L'intervento della Corte costituzionale sul ruolo del Parlamento. **4.** La ormai indifferibile riforma dei regolamenti parlamentari nel tentativo di coniugare l'emendabilità del testo e il principio pattizio dell'intesa.

## 1. Premessa

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, con la quale sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni introdotte con la legge n. 86 del 2024, "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*", è intervenuta, tra l'altro, anche in relazione al procedimento legislativo di approvazione dell'intesa che deve essere sottoscritta tra lo Stato e la Regione interessata nell'ambito dei processi di autonomia differenziata.

---

\* Relazione svolta in occasione del seminario *Quale futuro per l'autonomia differenziata?*, organizzato da *federalismi.it* e ISSIRFA-CNR, Roma, 28 febbraio 2025.



Prima di analizzare, in breve, la decisione della Corte costituzionale e le sue possibili ricadute sul tema oggetto di questa analisi, è opportuno ricordare che la menzionata legge prevede, all'art. 2, che: *a)* la Regione, sentiti gli enti locali, delibera la richiesta di autonomia differenziata e la trasmette al Governo; *b)* dopo il negoziato tra Regione e Governo, il Consiglio dei ministri approva uno schema di intesa preliminare; *c)* lo schema viene inviato alla Conferenza unificata (che esprime il parere entro 60 giorni) e alle Camere (che si esprimono con atti di indirizzo «secondo i rispettivi regolamenti» entro 90 giorni); *d)* il Governo, ricevuti e valutati i pareri, predispone l'intesa definitiva, che viene approvata dalla Regione secondo le proprie procedure, con consultazione degli enti locali; *e)* dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, l'intesa viene firmata dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Regione; *f)* il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di approvazione dell'intesa (allegata al disegno di legge) per la deliberazione definitiva a maggioranza assoluta.

Su nessuno di questi aspetti procedurali la Corte costituzionale ha esercitato un potere ablativo dichiarandone l'illegittimità costituzionale, ma in relazione ad alcuni di essi ha dato una interpretazione costituzionalmente conforme. E ciò è avvenuto relativamente a due aspetti: il titolare dell'iniziativa legislativa e il ruolo del Parlamento nella fase di approvazione dell'intesa.

## **2. L'intervento della Corte in tema di iniziativa legislativa della legge di approvazione delle intese**

Sull'iniziativa legislativa, che – come detto – la legge assegnava al solo Governo, la Corte costituzionale ha sottolineato, in via generale, che dall'art. 71 della Costituzione discende che non possa essere la legge ordinaria a restringere il novero dei titolari dell'iniziativa legislativa<sup>1</sup> e che, se non diversamente specificato dalla Costituzione, essa deve ritenersi una prerogativa assegnata a qualsiasi organo cui secondo le norme costituzionali è riconosciuta in via generale.

Allo stesso tempo la Corte costituzionale respinge le doglianze avanzate da quelle regioni che prospettavano l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa che affidava al Governo l'iniziativa legislativa in via esclusiva, sul presupposto che l'art. 116 della Costituzione riserverebbe ai soli Consigli regionali tale potere<sup>2</sup>. In merito, la Corte specifica più propriamente il significato dell'iniziativa

---

<sup>1</sup> La Corte costituzionale, infatti, specifica che «alla legge ordinaria è precluso sia prevedere ulteriori organi o soggetti titolari di iniziativa legislativa sia istituire nuovi casi di riserva di iniziativa legislativa in capo al Governo» (Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 10 del *Considerato in diritto*).

<sup>2</sup> Ipotesi che in dottrina è stata sostenuta da A. ANZON, *Quale «regionalismo differenziato»?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, p. 57; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, pp. 153 s.; 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. 18, M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 luglio 2014, p. 4; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, p. 2193. Secondo O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassogna*, n. 14/2017, pp. 14 ss. e ID. *In tema di «autonomia differenziata»: sui profili procedurali del DDL Calderoli come*

menzionata nell'art. 116 Cost. nel senso di considerarla alla stregua di un riferimento ad un impulso di stampo politico, che la Regione può mettere in atto per avviare un'interlocuzione con lo Stato al fine di ottenere ulteriori e maggiori condizioni di autonomia<sup>3</sup>.

Da tali condivisibili considerazioni la Corte costituzionale però non ne ha fatto discendere l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa ma ha statuito, in ossequio al principio che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali»<sup>4</sup>, una possibile interpretazione conforme a Costituzione. Secondo questa lettura, la legge impugnata non precluderebbe agli altri titolari del potere di iniziativa legislativa la possibilità di esercitarla in caso di inerzia del Governo<sup>5</sup>. Per la Corte, infatti, alla «disposizione impugnata va attribuito lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo, senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma»<sup>6</sup> e, stando alle parole della Corte, eventualmente anche dagli altri soggetti titolari del potere.

In definitiva, anche se la previsione legislativa individua il soggetto legittimato a presentare alle Camere il disegno di legge di approvazione dell'intesa (il Governo) ciò non preclude che siano gli altri soggetti ai quali la Costituzione riconosce il potere di iniziativa legislativa a farsi promotori della stessa<sup>7</sup>

---

*«legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2023, pp. 1 ss., il fatto che l'iniziativa legislativa spetti ai Consigli regionali implica che solo questi, insieme al Parlamento, dovrebbero essere gli interlocutori nel processo, senza un accordo diretto tra l'Esecutivo regionale e quello statale. Nel modello proposto dall'Autore, l'intesa si perfezionerebbe solo dopo l'approvazione parlamentare della proposta avanzata dal Consiglio regionale oppure, in alternativa, dopo che il Consiglio regionale abbia accettato le modifiche apportate dal Parlamento. In merito a tale proposta interpretativa si veda L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del ddl Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio 2023*, in *Federalismi.it*, n. 10/2023, pp. 219 ss.

<sup>3</sup> Per la Corte, dunque «l'iniziativa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. risulta assimilabile a quella dei comuni di cui all'art. 133, primo comma, Cost.». Sulla circostanza per la quale tale iniziativa sia da considerarsi di natura politica e non da intendersi come iniziativa legislativa si vedano, tra gli altri, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2010, p. 293; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 169. Per l'opinione volta a ritenere che la competenza dell'iniziativa legislativa dovesse invece essere riconosciuta in via esclusiva al Governo si veda S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 328.

<sup>4</sup> Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 10 del *Considerato in diritto*.

<sup>5</sup> Per la stessa Corte, in effetti, «se l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024 intendesse riservare al Governo l'iniziativa delle leggi di differenziazione, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo» (Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 10 del *Considerato in diritto*).

<sup>6</sup> Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 10 del *Considerato in diritto*.

<sup>7</sup> Come sottolinea R. IBRIDO, *Difendere le Camere senza scardinarne l'autonomia regolamentare: il vicolo stretto tracciato dalla sent. n. 192 del 2024*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 13 gennaio 2025, inoltre, da tale decisione ne deriverebbero «alcuni potenziali riflessi di ordine sistemico, i quali oltrepassano il tema del recepimento delle intese concernenti il regionalismo differenziato. In effetti, la legislazione vigente prevede alcune forme di iniziativa legislativa che fino ad oggi erano state considerate, formalmente o quanto meno di fatto, riservate al Governo. Ad esempio, l'art. 29 della l. n. 234 del 2012 individua nel Governo l'organo chiamato a presentare i d.d.l. contenenti la legge europea e di delegazione europea. Un

### 3. L'intervento della Corte costituzionale sul ruolo del Parlamento

Se il tema relativo alla titolarità dell'esercizio dell'iniziativa legislativa è stato facilmente risolto dalla Corte costituzionale, maggiori problemi sorgono quanto al procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa che, ai sensi della legge impugnata, segue ad una interlocuzione, per il tramite di atti di indirizzo da parte delle due Camere, tra queste e il Governo e che si concluderebbe, nell'intenzione del legislatore, con la presentazione di un disegno di legge cui è allegato il testo dell'intesa.

L'art. 2, comma, 8 della legge n. 86 del 2024, infatti, non specifica espressamente quale sia il ruolo del Parlamento né l'estensione dei suoi poteri in sede di approvazione della legge a maggioranza assoluta. Tuttavia, come è stato sottolineato, la logica della legge, nel richiamare in qualche modo lo schema del procedimento utilizzato per l'approvazione dell'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (ovverosia attraverso la previsione che l'intesa sia allegata al disegno di legge), sembrerebbe voler escludere il potere di emendamento, analogamente a ciò che avviene proprio con riferimento al procedimento di autorizzazione alla ratifica<sup>8</sup>.

Questa però è solo una delle interpretazioni possibili. Da un lato, si è infatti sostenuto che «a fronte di un testo così essenziale, dovrebbe valere pienamente la procedura ex art. 72 Cost.: ovvero un Parlamento che esercita le proprie prerogative, dibattendo in merito ai contenuti dell'intesa “allegata” e presentando emendamenti»<sup>9</sup>. Dall'altro, va rilevato che il nostro ordinamento contempla già procedure legislative che, pur avendo ad oggetto sostanziale un testo allegato all'articolo unico di un disegno di legge, consentono la votazione di proposte di modifica al contenuto dell'allegato (è il caso della legge di conversione del decreto-legge)<sup>10</sup>; così come – a contrario – esistono procedimenti legislativi in cui il disegno di legge

---

modello per alcuni aspetti analogo è previsto in relazione alla legge di semplificazione (art. 20 della l. n. 59 del 1997) nonché alla legge per il mercato e la concorrenza (art. 47 della l. n. 99 del 2009). Sebbene la Corte abbia evitato *obiter dicta* sul tema, deve ritenersi che queste “leggi madre” vadano interpretate in senso conforme al modello “diffuso” di iniziativa legislativa previsto dalla Costituzione, senza dunque riservare al Governo il potere di presentazione della “legge figlia”».

<sup>8</sup> In questo senso, G. 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*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, p. 12, il quale osserva che «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. Anche secondo M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, n. 2/2023, p. 356, la circostanza per la quale l'intesa non sia «nemmeno trasfusa nel testo di legge» renderebbe «evidente che la procedura supposta dal disegno di legge non consente l'approvazione di modifiche parlamentari ad essa». In merito al ruolo marginale del Parlamento nel c.d. disegno di legge Calderoli si veda M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2023, pp. 59 ss.

<sup>9</sup> C. BUZZACCHI, *L'autonomia differenziata: un'analisi del ddl Calderoli*, in *laCostituzione.info*, 6 marzo 2024.

<sup>10</sup> Nel caso del decreto-legge, in effetti, il testo è predisposto dal Governo nell'esercizio della funzione legislativa, che l'Esecutivo può esercitare in situazioni di straordinaria necessità e urgenza. Tuttavia, tale testo non è oggetto di negoziazione con alcun altro soggetto e, di conseguenza, la possibilità che le Camere lo possano emendare appare difficilmente contestabile.

contiene un vero e proprio articolato normativo suddiviso in articoli e commi e che nella prassi parlamentare sono ritenuti del tutto inemendabili (è il caso questo delle intese ex art. 8 Cost).

In merito, la Corte costituzionale è intervenuta offrendo anche in questo caso un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione legislativa richiamata.

Per la Corte, infatti, «la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa ("prendere o lasciare"), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti». Secondo la Corte, infatti, «la legge di differenziazione è abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche».

Tutto ciò conduce dunque a ritenere che, «in assenza di chiari elementi testuali in senso contrario, l'art. 116, terzo comma, Cost. va inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa. L'interpretazione alternativa, da un lato, svuoterebbe il ruolo delle Camere (non garantito a sufficienza dall'informativa e dagli atti di indirizzo previsti dall'art. 2, commi 1 e 4, della legge impugnata), dall'altro irrigidirebbe il procedimento di differenziazione, che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa».

Alla luce di queste precisazioni, la Corte conclude che «occorre prendere atto che l'impugnato art. 2, comma 8, può essere inteso in senso conforme a Costituzione, cioè nel senso di rinviare alla deliberazione delle Camere come regolata dalle fonti competenti (cioè, dalla suddetta norma costituzionale e dai regolamenti parlamentari, qualora integrino in futuro l'art. 116, terzo comma, Cost.)»<sup>11</sup>.

A ciò la Corte aggiunge che una diversa interpretazione, secondo cui l'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024 intenderebbe limitare il potere di emendamento parlamentare, sarebbe certamente illegittima, in quanto contrasterebbe con l'art. 116 della Costituzione, come ricostruito dalla stessa Corte, e interverrebbe in un ambito – quello del procedimento legislativo – di esclusiva competenza di altre fonti, ossia della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari.

In sostanza, quindi, la Corte costituzionale stabilisce che l'art. 2, comma, 8 non ha alcuna implicazione sul procedimento legislativo di approvazione della legge che, pertanto, resta regolato – e potrà essere diversamente regolato – dalle fonti competenti.

La Corte costituzionale, nell'interpretare in questo senso l'art. 116 della Costituzione, sembra quindi aderire a quella posizione emersa in dottrina circa il potere di emendamento da parte delle Camere<sup>12</sup>, che

---

<sup>11</sup> Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 11. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Tra gli altri V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, p. 18; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pp. 268 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione*

sarebbe necessario al fine di enfatizzare il ruolo del Parlamento nell'attribuzione di maggiori competenze legislative alle regioni interessate e, allo stesso tempo, nel derogare al riparto di competenze costituzionalmente previsto dall'art. 117 della Costituzione<sup>13</sup>.

Da queste premesse, comunque, la Corte costituzionale non giunge a ritenere che la legge parlamentare di "differenziazione" debba essere considerata alla stregua di una "qualsiasi" altra legge ordinaria.

Si afferma, invece, che essa è «caratterizzata da una "condizionalità" derivante dall'intesa»<sup>14</sup>, che potrebbe comportare previsioni speciali nella disciplina del suo *iter*. Infatti, nel caso di «modifiche sostanziali» all'accordo tra Stato e Regioni richieste in sede parlamentare, tale accordo «dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente» perché il «consenso [della Regione] è elemento essenziale della procedura»<sup>15</sup>, con ciò confermando il principio pattizio e bilaterale che caratterizza il procedimento di differenziazione<sup>16</sup>.

#### **4. La ormai indifferibile riforma dei regolamenti parlamentari nel tentativo di coniugare l'emendabilità del testo e il principio pattizio dell'intesa**

---

*dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, pp. 46 s.; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, p. 37; M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 22/2020, pp. 144 s.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 165; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, pp. 9 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna Online*, n. 2/2019, pp. 40 s.; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019, p. 20; V. PUPO, *Le problematiche relative alla legge di attribuzione dell'autonomia differenziata*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., pp. 290 ss.; L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, pp. 137 s.; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 19; L. VIOLINI, *L'Autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, p. 331.

<sup>13</sup> Sulla circostanza però che il ruolo del Parlamento sarebbe in realtà già sufficientemente "centrale" qualora venga implementato un adeguato sistema di atti di indirizzo da parte dello stesso, sia concesso rinviare a D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa". Trento, 18-19 settembre 2020*, Napoli, 2021, pp. 291 ss.

<sup>14</sup> Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 11. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>15</sup> Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 11. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>16</sup> In questo modo la Corte costituzionale, peraltro, sembra escludere che possa essere introdotto un procedimento nel quale si preveda che a seguito dell'approvazione di modifiche da parte del Parlamento, il procedimento legislativo di approvazione venga comunque condotto a termine, sino alla deliberazione finale a maggioranza assoluta e, nel caso di approvazione, spetterebbe alla Regione interessata esprimersi sull'accoglimento della nuova formulazione dell'intesa (su tale modello si veda 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, pp. 17 ss.). Tale procedimento, infatti, sarebbe in grado sia di coinvolgere il Parlamento sino alla determinazione dei contenuti dell'intesa, sia di mantenere intatto il principio negoziale che sta alla base dell'art. 116 Cost, ma il raggiungimento dell'intesa sarebbe "spostato" in una fase successiva dell'approvazione parlamentare: la legge non sarebbe approvata sulla base di una intesa, ma l'effettiva esistenza di un'intesa tra Stato e Regione si manifesterebbe solo dopo l'approvazione della legge a maggioranza assoluta.

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza e partendo dal presupposto che come giustamente indicato dalla Corte costituzionale la fonte competente a disciplinare il procedimento legislativo, oltre a quanto stabilito dalla Costituzione, è da ravvisarsi nei Regolamenti delle due Camere, va verificato se esiste un procedimento legislativo adattabile alle esigenze individuate dal Giudice costituzionale (ruolo pieno del Parlamento e previsione di idonee procedure per la rinegoziazione dell'intesa tra Governo e Regioni nel caso di modifiche apportate dal Parlamento).

Prima ancora di appurare ciò, in via del tutto preliminare, andrebbe vagliata anche un'altra possibilità, che non pare essere esclusa dalla sentenza della Corte costituzionale in commento<sup>17</sup>: potrebbero essere le Camere stesse, alla luce della decisione della Corte, a statuire l'inemendabilità dell'intesa?

Naturalmente questo potrebbe avvenire sia attraverso una modifica regolamentare sia in via di mera prassi come d'altronde accade per i due procedimenti parlamentari che si caratterizzano per l'inemendabilità degli accordi intercorsi tra il Governo e altri soggetti. Il riferimento è ovviamente ai procedimenti parlamentari di approvazione delle intese con le rappresentanze delle religioni diversa da quella cattolica *ex art. 8* della Costituzione e ai procedimenti di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, già precedentemente citati. In entrambi i casi, i regolamenti parlamentari non prevedono disposizioni specifiche sul procedimento legislativo da seguire, ma è stata la prassi applicativa a determinare l'inemendabilità dei relativi disegni di legge<sup>18</sup>. Di conseguenza, in questi casi, il Parlamento è chiamato solamente a confermare o respingere l'accordo raggiunto dal Governo, senza possibilità di modificarne il contenuto<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. in tal senso R. IBRIDO, *Difendere le Camere senza scardinarne l'autonomia regolamentare: il vicolo stretto tracciato dalla sent. n. 192 del 2024*, cit.

<sup>18</sup> Sull'inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa con i rappresentanti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica si vedano R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 marzo 2016, p. 5; P. CONSORTI, *1984- 2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2014, p. 94; G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, 1991, pp. 71 s.; F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, pp. 428 s. Sulla non emendabilità dei trattati si vedano, per tutti, F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997, p. 274; L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in AA. VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. III, Roma, 2013, pp. 1021 ss. Sulla legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali va sottolineato che in alcuni casi, però, è stata ammessa la possibilità di emendare il testo del disegno legge, poiché è risultato necessario un adeguamento della normativa nazionale oppure l'introduzione di norme a copertura delle spese derivanti dalla ratifica del trattato stesso. Solo in questi limitati casi, e solo in relazione a tali disposizioni e non al contenuto del trattato (allegato al disegno di legge), il Parlamento ha potuto proporre modifiche, pur sempre però se gli emendamenti presentati fossero rispettosi dell'impegno internazionale che lo Stato si apprestava ad assumere con il trattato all'esame delle Camere. Su quest'ultimo aspetto si veda G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, pp. 210 s.

<sup>19</sup> Riferendosi a questi procedimenti N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, parla di procedure parlamentari nelle quali la Costituzione ammette implicitamente che il «potere di emendamento possa essere anche fortemente compresso, se non azzerato».

Enfatizzando l'autonomia delle Camere, si potrebbe infatti ipotizzare che siano esse stesse a disciplinare, attraverso i propri regolamenti, un procedimento legislativo che precluda la presentazione di emendamenti ovvero, come detto, che alla medesima soluzione si approdi attraverso scelte applicative delle disposizioni vigenti. In tal caso, l'intervento della Corte costituzionale risulterebbe difficoltoso, poiché – come ampiamente noto – essa è alquanto restia a riconoscere la sindacabilità dei regolamenti parlamentari e delle connesse scelte applicative assunte dalle Camere. Tuttavia, si potrebbe ipotizzare un sindacato nei casi di violazione diretta della Costituzione<sup>20</sup>, che, in questa prospettiva, potrebbe emergere qualora, da un lato, fosse totalmente preclusa la possibilità di presentare, discutere e votare emendamenti e, dall'altro, qualora la Corte, in qualche misura, confermasse l'assenza di peculiarità nel procedimento di approvazione delle intese ex art. 116 Cost. Questa ipotesi, però, sembrerebbe creare un paradosso perché la Corte costituzionale, dopo aver riconosciuto nella sentenza in esame la competenza dei regolamenti parlamentari, finirebbe per limitarla, dichiarando l'illegittimità della legge approvata e della norma regolamentare che ha consentito l'approvazione senza emendamenti, oppure censurando la legge perché adottata secondo una prassi in contrasto con la Costituzione<sup>21</sup>.

Al di là di questa prima ipotesi, che risolverebbe *ab origine* la questione dell'adattabilità del procedimento legislativo alla procedura di approvazione della legge rinforzata ex art. 116 Cost., e che rappresenterebbe a parere di chi scrive la soluzione migliore (perché con gli adeguati strumenti di indirizzo il Parlamento potrebbe essere sufficientemente valorizzato)<sup>22</sup>, è necessario vagliare lo scenario in cui il Parlamento, in ossequio all'interpretazione offerta dal Giudice costituzionale, intenda disciplinare per la legge di

---

<sup>20</sup> Sull'opportunità che la Corte costituzionale intervenga con il proprio sindacato di costituzionalità «quanto meno in riferimento alla violazione di norme costituzionali o di norme regolamentari c.d. “integrative” del disposto costituzionale» si veda G. RIVOSECCHI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura: ovvero di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 304.

<sup>21</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Difendere le Camere senza scardinarne l'autonomia regolamentare: il vicolo stretto tracciato dalla sent. n. 192 del 2024*, cit.

<sup>22</sup> In merito sia concesso rimandare a D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, pp. 29 ss. Sulla non emendabilità dell'intesa si vedano, tra gli altri, 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*, n. 2/2018, p. 15; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 luglio 2019, p. 17; A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (Art. 116, u.c., Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, pp. 322 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, pp. 100 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 668.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, pp. 26 ss.; G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale*, cit., p. 24; L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla c.d. Bozza Calderoli e dall'ultima Legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2023, pp. 1 ss.; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, n. 3/2019, pp. 608 ss.; E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos*, n. 3/2020, pp. 17 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57.



approvazione delle intese con le Regioni un procedimento legislativo caratterizzato dalla modificabilità (almeno nei termini di qui si dirà) dell'intesa.

Tutto ciò è necessario perché la Corte costituzionale cerca di tenere unite due esigenze che in realtà sono in contrapposizione tra loro: la possibilità di emendamento da parte delle Camere (e quindi la possibilità di modificare il testo dell'intesa) e la centralità dell'intesa che, se oggetto di modifiche, non può essere approvata perché risulta necessaria l'apertura di un nuovo negoziato con la Regione.

In questa logica l'approvazione di un emendamento che vada a modificare l'intesa dovrebbe portare alla sospensione del procedimento legislativo al fine di permettere al Governo e alla Regione di rinegoziare sul punto specifico oggetto di modifica. Infatti, a seguito dell'approvazione dell'emendamento, il procedimento non potrebbe continuare e, certamente, non si potrebbe arrivare sino all'approvazione finale della legge (in quanto mancherebbe il fondamentale e imprescindibile consenso della Regione)<sup>23</sup>.

A tal proposito, è opportuno chiarire che non è del tutto comprensibile cosa intenda la Corte costituzionale quando si riferisce a «modifiche sostanziali»<sup>24</sup>, quali presupposto per la riapertura del negoziato Stato-Regione. Tale termine, infatti, dovrebbe essere interpretato in maniera molto ampia, per cui le modifiche parlamentari per le quali non si richieda la sospensione del procedimento legislativo in vista di un nuovo negoziato dovrebbero limitarsi a correzioni di forma o del tipo di quelle che ricadono nel coordinamento formale del testo secondo quanto previsto dai regolamenti parlamentari. In effetti, sarebbe impossibile stabilire (e definire a chi spetti questo compito), oltre questi limiti, se una modifica debba essere considerata sostanziale (e quindi idonea a riaprire il negoziato) o meno (e quindi il procedimento potrebbe continuare).

Ad ogni modo, un procedimento come quello ipotizzato per risolvere il contrasto tra il principio della centralità del Parlamento e la natura negoziale dell'intesa, ossia sottoposto ad una clausola sospensiva, come noto, non esiste nei procedimenti parlamentari, dove non vi è alcuna previsione normativa che consenta una sospensione del procedimento legislativo.

L'adozione di un procedimento maggiormente strutturato richiede quindi una regolamentazione specifica, poiché si tratterebbe – come si vedrà – di un *iter* nuovo, difficilmente riconducibile alle regole parlamentari attualmente vigenti.

---

<sup>23</sup> Ragione questa per la quale è stato giustamente sottolineato che dal punto di vista sostanziale questi non potrebbero nemmeno essere considerati emendamenti in senso «tecnico», poiché «ha senso parlare di emendabilità dell'intesa da parte del Parlamento, ove si riconosca a questo l'ultima parola (qualora, cioè, si ritenga che la legge ex art. 116, u.c., entri in vigore nella versione emendata in sede parlamentare). Se, invece, si considera necessario un nuovo step in sede negoziale, al voto parlamentare, al di là della bizzarria della forma prescelta, dovrebbe riconoscersi il significato di una mancata approvazione, con rilievo» (A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (Art. 116, u.c., Cost.)*, cit., p. 324).

<sup>24</sup> Corte cost. sent. n. 192 del 2024, punto 11. 2 del *Considerato in diritto*.



Prima di ipotizzare riforme strutturate, è, però, possibile analizzare almeno due diversi tipi di procedimenti che garantirebbero al Parlamento una maggiore centralità ma che, per altre e diverse ragioni, non sembrano del tutto idonei.

Il primo è quello, in parte disciplinato dal Regolamento della Camera dei deputati, relativo all'approvazione degli Statuti regionali prima della riforma del titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 (e mai esplicitamente abrogato). Per essi la Costituzione prevedeva una deliberazione dello Statuto a maggioranza assoluta da parte dei Consigli regionali e la successiva approvazione da parte del Parlamento. Stante l'impossibilità per il Parlamento di modificare il testo dello Statuto – come specificamente stabilito dal Regolamento della Camera agli articoli 104, comma 3<sup>25</sup>, e 105, comma 2<sup>26</sup> – e per evitare la reiezione dello stesso da parte delle Camere, venne a crearsi la prassi dei c.d. accordi informali tra Parlamento (in sede di I Commissione Affari costituzionali) e Regione, volti a far modificare il testo dello Statuto predisposto dai Consigli regionali<sup>27</sup>.

In questo modo il Parlamento si era messo nella condizione di poter approvare lo Statuto regionale a seguito delle modifiche concordate con la Regione, senza dover passare da una bocciatura “sconveniente”, quantomeno dal punto di vista politico, dello Statuto stesso<sup>28</sup>.

Se l'obiettivo è quello di valorizzare il ruolo del Parlamento anche sul piano dell'*iter* legislativo formalmente previsto (come sembrerebbe essere richiesto dalla Corte, dal momento che, sul piano sostanziale, una trattativa tra le forze politico-parlamentari e le Regioni, non è escluso nemmeno dalla legge Calderoli, come è inevitabile), questo procedimento non sembra del tutto idoneo. Con esso, infatti, il ruolo delle Commissioni e la loro interlocuzione con le Regioni avverrebbe con modalità prevalentemente informali, con il risultato di limitare la trasparenza dei processi decisionali. È pur vero che, in questo schema, il Parlamento sembrerebbe acquisire un ruolo più incisivo, ma ciò avverrebbe in modo peculiare: non attraverso la presentazione e votazione degli emendamenti e senza il coinvolgimento del *plenum* delle due Camere, bensì mediante un meccanismo per cui le Commissioni parlamentari chiedono – attraverso una interlocuzione informale – modifiche, come condizione per l'approvazione

---

<sup>25</sup> Il quale, in riferimento all'attività della Commissione Affari costituzionali, stabilisce che «Al termine della discussione sul progetto di statuto o di modifica statutaria, la Commissione formula nella relazione all'Assemblea proposta di approvazione o proposta di reiezione. Non sono proponibili emendamenti diretti a modificare le norme statutarie sottoposte ad approvazione né emendamenti o ordini del giorno volti a fissare condizioni o termini all'approvazione stessa».

<sup>26</sup> Il quale, in riferimento all'attività dell'Assemblea prevede che «Non sono ammessi emendamenti diretti a modificare le norme statutarie sottoposte ad approvazione né emendamenti o ordini del giorno volti a fissare condizioni o termini all'approvazione stessa».

<sup>27</sup> Su tale esperienza si vedano, per tutti, V. ONIDA, F. BASSANINI, *Problemi di diritto regionale. Vol. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, 1971; N. LUPO, *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quaderni regionali*, 1995, pp. 1018 ss.

<sup>28</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Art. 123*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, pp. 110 ss.



della legge. Tuttavia, questo non si traduce necessariamente in un rafforzamento formale della funzione parlamentare ma si tratta, piuttosto, dell'esercizio di un potere che le Camere già detengono nell'ambito delle prerogative di indirizzo previste dalla legge e in funzione della forza politica sostanziale che i gruppi parlamentari sanno di fatto esercitare (ma è ovvio che tale forza è oggi incommensurabilmente più ridotta di quella di cui erano dotati negli anni Settanta soprattutto in virtù della disintegrazione delle organizzazioni partitiche). In questa prospettiva, il Parlamento non acquisirebbe un ruolo formalmente più pregnante, ma eserciterebbe un'influenza che, in fondo, gli è già propria. Come è stato sottolineato, infatti, anche in presenza di un procedimento inemendabile, non va «dimenticato che l'atto finale del processo – la legge (sia pure previa intesa) – è di spettanza del Parlamento. I pareri intervenuti in precedenza avrebbero, quindi, il significato di un *warning* alle parti negoziali, rendendole consapevoli del forte rischio, qualora esse li disattendessero, della mancata approvazione dell'atto che conclude il procedimento»<sup>29</sup>.

Il secondo, invece, è un procedimento non previsto dai Regolamenti parlamentari in vigore e che prenderebbe spunto dal testo della riforma costituzionale del 2005 in materia di approvazione delle leggi costituzionali con le quali si sarebbero modificati gli Statuti delle regioni a Statuto speciale. Nel testo di riforma si prevedeva che le modifiche agli Statuti speciali sarebbero state approvate, con legge costituzionale, «previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale». Traslando questo meccanismo di approvazione in tre fasi (prima approvazione dell'intesa, accettazione da parte della Regione, approvazione definitiva dell'intesa) nei confronti di una legge ordinaria (benché rinforzata), si potrebbe utilizzare uno schema così strutturato: dopo la presentazione della legge di approvazione dell'intesa, le commissioni competenti per materia potrebbero modificare il testo loro sottoposto, la Regione sarebbe chiamata ad accettare le eventuali modifiche apportate al testo e, in caso positivo, vi sarebbe un'approvazione senza emendamenti a maggioranza assoluta da parte del *plenum* dell'Assemblea<sup>30</sup>. Uno schema procedimentale così strutturato permetterebbe, da un lato, di essere

---

<sup>29</sup> A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (Art. 116, u.c., Cost.)*, cit., p. 325.

<sup>30</sup> Propone un procedimento così strutturato A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 13. Secondo l'Autore, infatti, il Consiglio dei ministri dovrebbe presentare il disegno di legge «alle Commissioni parlamentari (come accade per gli schemi dei decreti delegati), per poi eventualmente – se modificato dalle Commissioni parlamentari – ripresentarlo solo dopo averne di nuovo concordato il contenuto con la Regione interessata. In tal modo, il Parlamento approverebbe, o rigetterebbe, in modo secco (senza emendamenti diretti) un testo frutto di una «negoziazione» fra Stato e Regione, ma comunque già condiviso nella procedura (perché già emendato sulla base delle indicazioni parlamentari)».



rispettoso della scansione temporale stabilita dalla Costituzione (l'intesa, infatti, sarebbe sempre precedente all'approvazione parlamentare della stessa), ma, dall'altro, tale procedura potrebbe non rivelarsi del tutto opportuna in particolare perché la potestà emendativa sarebbe riservata ad una parte delle Camere (le Commissioni competenti per materia) senza che vi sia un'espressione della volontà parlamentare nel suo complesso (in particolare, peraltro, una procedura siffatta risulta non particolarmente congegnale con la struttura bicamerale del nostro parlamento, per cui vedi *infra*). Se il potere di emendamento viene riconosciuto ai componenti della Commissione parlamentare competente, è difficile non riconoscerlo poi anche al *plenum* dell'Assemblea, specialmente se si considera che si tratta di un procedimento legislativo che, da più parti, è stato considerato necessariamente ordinario nel senso che sono preclusi i procedimenti con la Commissione che opera in sede deliberante o redigente<sup>31</sup>.

Se, dunque, la tesi suffragata dalla Corte costituzionale è quella della pienezza del procedimento legislativo, come si accennava in precedenza, si deve indagare quello che rappresenta l'aspetto più critico di una tale impostazione, ossia stabilire le conseguenze procedurali dell'approvazione di un emendamento.

Occorre stabilire innanzitutto se, una volta approvato un emendamento (magari in Commissione), il procedimento debba proseguire con l'esame di tutti gli altri emendamenti e articoli presentati oppure se l'approvazione di un singolo emendamento comporti l'interruzione dell'*iter* e l'apertura, fin da subito, di una nuova fase negoziale con la Regione.

Nel primo caso, il Governo avrebbe una visione completa delle modifiche che il Parlamento ritiene opportune prima di riaprire il confronto con la Regione, permettendo una maggiore razionalità della fase successiva e una maggiore consapevolezza da parte dei due soggetti chiamati a rinegoziare l'intesa. Nel secondo caso, invece, ogni emendamento approvato innescherebbe un nuovo ciclo di negoziati, con il rischio di una procedura estremamente frammentata e fondamentalmente destinata a non vedere mai la sua conclusione (salvo che il Governo sappia far valere una ferrea disciplina di maggioranza che, però, sembrerebbe frustrare in sostanza ciò che si sarebbe introdotto formalmente con la nuova procedura legislativa).

Sempre in questa prospettiva, un ulteriore aspetto di rilievo concerne l'articolazione del procedimento legislativo "nelle" e "tra" le due Camere.

---

<sup>31</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 32; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 45, i quali fanno discendere la necessità del procedimento legislativo con la Commissione parlamentare in sede referente dalla previsione della maggioranza assoluta per l'approvazione della legge. Ad analoghe conclusioni giunge A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 174, il quale però ritiene che sia necessario il procedimento ordinario perché questa sarebbe una legge «in materia costituzionale» e, pertanto, tale obbligo deriverebbe direttamente dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione.



Dal primo punto di vista (il procedimento legislativo “in” ciascuna delle due Camere), è necessario stabilire se la rinegoziazione debba avvenire al termine dell’esame in Commissione o se debba essere posticipata al termine del procedimento nel ramo del Parlamento in cui è incardinato il disegno di legge. Dal secondo punto di vista (il procedimento legislativo “tra” le due Camere), e nella stessa logica, va chiarito se l’intero *iter* debba essere ripetuto in entrambe le Camere o se, al contrario, si debba prevedere una fase di negoziato tra Governo e Regione dopo l’esame della prima Camera e prima dell’intervento della seconda.

Come sottolineato in precedenza in relazione agli effetti dell’approvazione di un singolo emendamento nel corso dell’*iter* parlamentare, anche in questo caso, se la trattativa tra il Governo e la Regione dovesse riprendere dopo l’approvazione delle modifiche da parte della Commissione parlamentare (o di un ramo del Parlamento), senza alcuna certezza su come si orienterà il *plenum* (o l’altra Camera nella seconda ipotesi), si correrebbe il rischio di duplicare inutilmente il procedimento.

In alternativa, per avere un procedimento parlamentare più lineare che garantisca che i soggetti deputati a negoziare il nuovo accordo abbiano una piena consapevolezza delle modifiche “apportate” dal Parlamento, si potrebbe ipotizzare una procedura legislativa in cui entrambe le Camere propongano emendamenti, seguita da un unico momento di rinegoziazione tra il Governo e la Regione<sup>32</sup>. Solo dopo il raggiungimento di un nuovo accordo – che nascerebbe così sulla base di una convergenza tra le due Camere determinata dall’approvazione dello stesso identico testo – l’*iter* legislativo potrebbe proseguire fino all’approvazione della legge a maggioranza assoluta.

Alla luce di queste brevi considerazioni, i nodi che restano non potranno evidentemente essere sciolti in via interpretativa ma necessiteranno di specifica e completa disciplina nei regolamenti di ciascuna delle due le Camere.

La prospettiva delineata prelude ad un procedimento parlamentare che certamente risulta essere complicato e sui *generis*, ma che, perlomeno, potrebbe rendere più efficaci l’intervento del Parlamento e la conseguente ulteriore contrattazione tra Governo e Regione nel caso di approvazione di modifiche da parte delle due Camere.

L’ipotesi è, quindi, quella di prevedere un procedimento parlamentare completo nel quale le due Camere possano, attraverso la presentazione di emendamenti, modificare l’intesa siglata tra lo Stato e la Regione interessata e, ovviamente, in ossequio al bicameralismo paritario che caratterizza il nostro sistema costituzionale, tale procedimento può considerarsi terminato solo quando entrambe le Camere abbiano

---

<sup>32</sup> In questo senso si vedano le considerazioni di E. GIANFRANCESCO, *L’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, p. 46, nota 56, il quale sottolinea che, in «modo conforme al carattere bicamerale del procedimento legislativo», sarebbe necessario «attendere l’esito dell’*iter* legis in entrambi i rami del Parlamento prima di poter disporre del quadro di modifiche dell’intesa originaria sulla base delle quali riaprire il confronto con la Regione».



approvano lo stesso identico testo. Se in questa sede non vengono approvati emendamenti, il procedimento può terminare con la votazione finale da parte di entrambe le Camere. Viceversa, nel caso di approvazione di modifiche all'intesa, il Governo e la Regione sarebbero chiamati a rinegoziare sulla base di indicazioni concordanti tra i due rami del Parlamento. Se questa nuova contrattazione conduce ad accettare le proposte di modifica avanzate dal Parlamento, alle due Camere residuerebbe ovviamente la sola approvazione finale con votazione a maggioranza assoluta. Nell'ipotesi in cui, invece, la trattativa conduca a un'accettazione solo parziale delle modifiche o alla formulazione di ulteriori proposte di revisione<sup>33</sup>, le Camere avrebbero la possibilità di riaprire la discussione e presentare nuovi emendamenti. Se tali emendamenti vengono approvati, il procedimento riprende, reiterando il confronto tra Governo e Regione. Se, al contrario, gli emendamenti non ottengono il necessario consenso, si procede direttamente alla votazione finale sul testo risultante dalla nuova e ulteriore contrattazione.

In sintesi, pur nelle sue peculiarità, questo procedimento consentirebbe al Parlamento di approvare emendamenti e si concluderebbe solo se il Governo e la Regione raggiungono un accordo sulle modifiche proposte dal Parlamento, oppure se il Parlamento accetta le modifiche ulteriori previste nella "nuova versione" dell'intesa.

---

<sup>33</sup> In merito a questo passaggio l'unica questione da risolvere sarebbe quella di stabilire «se si possa ritenere che sulle parti sulle quali si sia raggiunta l'intesa operi una preclusione ad ulteriori modifiche (applicando i principi del procedimento deliberativo parlamentare) oppure - in ragione e valorizzando la natura "pattizia" del procedimento - rimettere alla Regione la possibilità di una rinegoziazione dell'intero accordo (E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 46, nota 57). In effetti, a seguito di una proposta di modifica da parte del Parlamento, non è da escludere che la Regione, oppure anche il Governo, possano essere interessati a rinegoziare altre parti dell'intesa non coinvolte dagli emendamenti approvati dal Parlamento.