

# Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna

di Francesco Gallarati

**Abstract: The role of Parliament in the implementation of asymmetric regionalism in Italy and Spain** – This article aims at making a comparative analysis of the procedures undertaken in Italy and Spain for the implementation of asymmetric regionalism. While on the one hand Italy has recently initiated the proceeding envisaged by art. 116, par. 3 of Italian Constitution, on the other Spain represents the most advanced example of asymmetric regionalism. Therefore a comparison between the two systems may help dealing with some unresolved issues of the Italian process, such as the one concerning the role of Parliament and its power to unilaterally amend the legal texts agreed between the Government and the Regions involved.

77

---

**Keywords:** Asymmetric regionalism; Loyal cooperation; Regional autonomy; Parliamentary power to amend; Parliamentarization.

## 1. Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: l'utilità di un esame comparato

Il presente contributo si propone di effettuare un esame comparato dei procedimenti di attuazione del regionalismo differenziato nell'ordinamento spagnolo ed in quello italiano al fine di attingere, ove possibile, dall'esperienza maturata nel primo alcune soluzioni per i problemi emersi in relazione all'*iter* di approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul procedimento di attuazione del regionalismo differenziato in Italia, con particolare riferimento alle questioni che questo solleva in relazione al rapporto tra legge e intesa, v. *ex multis* R. Bin, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 9 ss.; A. Ruggeri, La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo, *ivi*, 21 ss.; A. Anzon Demmig, Quale "regionalismo differenziato"?, *ivi*, 51 ss.; E. Carloni, Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V, *ivi*, 75 ss.; A. Morrone, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 139 ss.; S. Mangiameli, Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 661 ss.; F. Palermo, Il regionalismo differenziato, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 55 ss.; T.E. Frosini, La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002, 599 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, 51 ss.; M. Cecchetti, La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 135 ss.; F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed*

In particolare, una prima questione che si è posta in entrambi gli ordinamenti riguarda la natura giuridica della legge statale a cui è demandata la definizione delle condizioni particolari di autonomia delle regioni sulla base di un accordo con queste ultime.

Alla risoluzione di tale questione è poi direttamente collegato l'ulteriore problema, molto delicato dal punto di vista politico-istituzionale, del ruolo da riservare al Parlamento nell'ambito del procedimento di riconoscimento dell'autonomia. In particolare, ci si interroga se e con quali modalità le Camere, a cui spetta approvare la legge a maggioranza assoluta, possano apportare degli emendamenti al testo concordato con la regione interessata.

In Italia, i primi commentatori che si sono occupati del tema, valorizzando le analogie esistenti tra il procedimento previsto dall'art. 116 e quello, consolidato in via di prassi, previsto per le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica di cui all'art. 8 Cost., hanno escluso tale facoltà, qualificando la legge *ex art. 116*, comma 3, come legge meramente formale<sup>2</sup>. In altre parole, secondo la suddetta ricostruzione, la legge attributiva di condizioni particolari di autonomia sarebbe soltanto «l'involucro formale» attraverso il quale all'intesa è attribuita efficacia normativa nell'ordinamento<sup>3</sup>.

Più di recente siffatta impostazione è stata messa in discussione, oltretutto da una parte della dottrina, anche da esponenti di primo piano delle istituzioni, in base alla considerazione secondo cui la legge *ex art. 116*, incidendo sul riparto di competenze costituzionali tra Stato e regioni, necessiterebbe di un coinvolgimento pieno del Parlamento, la cui funzione non potrebbe essere limitata alla sola approvazione o non approvazione del testo concordato a livello esecutivo<sup>4</sup>.

---

*eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 689 ss.; E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, n. 21/2018; D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019.

<sup>2</sup> In questo senso, tra gli altri, N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 57; A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 59; F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018; P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2/2018, 167-168. V. altresì S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116*, cit., 668, secondo il quale «l'approvazione della legge da parte delle Camere a maggioranza assoluta serve a rivestire di forma legislativa l'intesa raggiunta sull'iniziativa regionale. Sia che l'intesa venga considerata di spettanza del Governo e della Giunta, sia che sia ritenuta di competenza del Parlamento e del Consiglio, la legge di approvazione sembrerebbe essere una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta, o non approvare (o non raggiungere la maggioranza assoluta sul)l'accordo». In tale direzione si esprime peraltro anche il testo degli accordi preliminari che all'art. 2, sancisce che «L'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione».

<sup>3</sup> N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 57.

<sup>4</sup> Si veda in particolare l'appello di trenta costituzionalisti su "Regionalismo differenziato,

Chiaramente si tratta di una questione che involge fondamentali profili di opportunità costituzionale e che dunque non può essere risolta assumendo una prospettiva di stretta legalità. La Costituzione, d'altra parte, volutamente non definisce una rigida scansione procedurale, lasciando agli attori istituzionali il compito di plasmare mediante il loro comportamento la reale fisionomia del procedimento. Compito, quest'ultimo, tanto più delicato in sede di prima attuazione, allorché si contribuisce a tracciare il solco all'interno del quale l'istituto è destinato a cristallizzarsi.

Va detto, peraltro, che tali questioni non rappresentano una novità assoluta nel panorama comparato. Problemi analoghi si erano in effetti già posti in Spagna, in occasione dell'adozione degli Statuti delle Comunità autonome avvenuta negli anni Ottanta e della prima revisione degli stessi all'inizio degli anni Novanta<sup>5</sup>.

In un primo momento, la dottrina spagnola si era divisa tra i sostenitori della natura pattizia della legge organica recante l'approvazione degli Statuti e coloro che invece ritenevano che le Cortes Generales avessero il potere di incidere unilateralmente sul contenuto dello Statuto, in sede di adozione della legge organica<sup>6</sup>.

Successivamente, la questione è stata risolta grazie alla previsione di apposite modalità di coinvolgimento delle Comunità autonome nel procedimento di approvazione parlamentare, che hanno consentito di contemperare l'esigenza di bilateralità sottesa all'adozione degli Statuti di autonomia con le prerogative costituzionali del Parlamento.

Sotto questo profilo, pertanto, l'ordinamento spagnolo, in quanto precursore nell'attuazione del regionalismo differenziato, costituisce il principale modello a cui fare riferimento per provare a sciogliere alcuni dei nodi rimasti irrisolti nel procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana.

In quest'ottica nel presente contributo si prenderanno in esame innanzitutto le problematiche emerse nell'attuazione del regionalismo differenziato in Italia,

---

ruolo del Parlamento e unità del Paese”, indirizzato al Presidente della Repubblica, ai Presidenti e ai componenti delle Camere. I firmatari in particolare sostengono che «l'approvazione parlamentare di cui all'art. 116 comma 3 nulla ha a che vedere con l'art. 8 della Costituzione sui culti acattolici», e che i parlamentari, in quanto rappresentanti della Nazione, devono «essere chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da trovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge». In questo senso, v. le critiche avanzate da D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale*, cit., 276 ss., la quale richiama le argomentazioni di A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 161 ss.

<sup>5</sup> Sulle fasi di attuazione del regionalismo differenziato in Spagna, v. G. Rolla, *La regionalizzazione dello Stato spagnolo. Alcune considerazioni in merito all'esperienza delle Comunità Autonome*, in G. Rolla, *Diritti, autonomie, giustizia costituzionale. Scritti di diritto pubblico comparato*, Napoli, 2015, 203 ss.; T. Groppi, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in G. Rolla (cur.), *La riforma delle autonomie regionali: Italia e Spagna a confronto*, Torino, 1995, 143 ss.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione delle posizioni dottrinali affermatesi nella dottrina spagnola tra gli anni Ottanta e Novanta, v. F. Domínguez García, *Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: una aproximación a los principales debates doctrinales*, in *Revista catalana de dret públic*, 31/2005; J.M. Castellà Andreu, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, 2004, 74 ss.; C. Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, 1996.

onde poi verificare se sia possibile trarre dall'esperienza spagnola alcuni insegnamenti estendibili all'ordinamento italiano.

## 2. Sulla natura dell'intesa ex art. 116, comma 3 della Costituzione italiana

L'art. 116, comma 3, della Costituzione italiana, come noto, prescrive che la legge attributiva di forme e condizioni particolari di autonomia sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti «sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

La formulazione letterale della norma non offre elementi sufficienti per stabilire in cosa consista l'intesa tra lo Stato e la Regione né quale procedimento debba essere seguito per addivenire alla stipula della stessa. Spetta dunque agli interpreti e alla prassi politico-istituzionale riempire di contenuti gli spazi lasciati vuoti dal legislatore costituzionale.

Dal punto di vista sistematico, si può osservare che l'espressione «intesa», utilizzata al comma 3 dell'art. 116, ricorre nella Costituzione anche in altri tre articoli<sup>7</sup>. Oltre all'art. 8, su cui si ritornerà in seguito, soffermandosi sul diritto regionale bisogna ricordare che l'art. 117 individua nell'intesa lo strumento mediante il quale le Regioni possono regolare i propri rapporti con le altre Regioni, nonché con gli enti territoriali di altri Stati<sup>8</sup>. Inoltre, l'art. 118, c. 3, prevede la possibilità di disciplinare con legge statale «forme di intesa e coordinamento» tra Stato e regioni nella materia della tutela dei beni culturali<sup>9</sup>.

Se poi si volge lo sguardo dal testo della Costituzione alla giurisprudenza costituzionale, si può rilevare come l'intesa sia lo strumento cui è demandata abitualmente la regolazione dei rapporti tra i diversi livelli territoriali che compongono la Repubblica<sup>10</sup>. Proprio nell'intesa la Corte costituzionale ha infatti

---

<sup>7</sup> Per un'analisi sistematica dell'utilizzo del termine "intesa" nella Costituzione, con particolare riferimento al rapporto tra Stato e Regioni, v. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 157-158.

<sup>8</sup> Le intese disciplinate dall'art. 117 differiscono però da quelle qui in esame in quanto intervengono tra enti in posizione di reciproca terzietà. Esse cioè sono volte a regolare i rapporti tra ordinamenti tra loro indipendenti, in maniera non dissimile dai trattati internazionali. Ciò spiega perché l'art. 117, in relazione alle intese interregionali, richiede che queste siano ratificate dalle Regioni interessate con legge regionale, in modo da attribuire valore giuridico nei rispettivi ordinamenti regionali ad atti perfezionatisi al di fuori degli stessi.

<sup>9</sup> L'intesa di cui all'art. 118, però, a differenza di quella contemplata dall'art. 116, non è il presupposto per l'adozione della legge statale, ma ne rappresenta l'oggetto. Mentre infatti ai sensi dell'art. 116 la legge statale deve essere adottata «sulla base» dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, che quindi ne costituisce il presupposto logico-giuridico, l'art. 118 prevede invece che sia la legge statale a disciplinare «forme di intesa» tra lo Stato e le Regioni nella materia dei beni culturali.

<sup>10</sup> Sulla nozione di intesa nei rapporti tra Stato e Regioni, v., *ex multis*, S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; Id., *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Federalismi.it*, n. 6/2004, 10; A. D'atena, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, 3908 ss.; G. Rizza, *Le intese costituzionali tra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Aa.Vv., Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, I, 705 ss.

individuato il modello procedimentale «che meglio incarna» il principio di leale collaborazione<sup>11</sup>. Sicché, ogniqualvolta lo Stato, nell'esercizio delle proprie funzioni, invada un'attribuzione costituzionalmente riservata alle Regioni, è tenuto a prevedere il coinvolgimento delle stesse, nelle forme dell'intesa, al fine di assicurare un'adequata considerazione degli interessi di cui esse sono portatrici<sup>12</sup>.

A quest'ultima categoria pare riconducibile anche l'intesa di cui all'art. 116, comma 3. Essa, infatti, assolve alla funzione di consentire alla Regione interessata di partecipare alla formazione di un provvedimento di spettanza statale, idoneo ad incidere unilateralmente sulle attribuzioni regionali. Esigenza tanto più pressante in questo caso, dal momento che la legge di cui si tratta è destinata a modificare il perimetro stesso dell'autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione.

All'interno del *genus* delle intese-collaborazione, quella prevista dall'art. 116 si distingue però in quanto attiene al procedimento di formazione di una legge formale<sup>13</sup>, contraddicendo l'affermazione ricorrente nella giurisprudenza costituzionale secondo cui il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento legislativo, ma solo nell'esercizio di funzioni amministrative o di funzioni legislative delegate al Governo<sup>14</sup>. In questo caso tuttavia l'eccezione non contraddice la regola, ma anzi la conferma, poiché l'obbligo di acquisire l'intesa discende direttamente dalla Costituzione, ossia dall'unica fonte autorizzata ad imporre al legislatore un onere procedurale rafforzato, in deroga all'*iter* legislativo ordinario<sup>15</sup>.

Quanto all'efficacia giuridica dell'intesa *ex* art. 116, comma 3, questa va innanzitutto tenuta distinta dal parere – forma più debole di partecipazione delle Regioni all'assunzione delle decisioni statali che le riguardano – il quale, a

---

<sup>11</sup> Si vedano, tra le tante, le sentenze n. 1 e n. 21 del 2016 della Corte costituzionale. Sul principio di leale collaborazione in generale, v., *ex multis*, S. Mangiameli, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, 21 ss.

<sup>12</sup> Sulle sentenze in cui la Corte ha richiesto al legislatore di prevedere, a pena d'invalidità, il coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge statale, sia consentito il rinvio a F. Gallarati, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016.

<sup>13</sup> Cfr. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 159. V. altresì A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 57-58, la quale rileva che «Rispetto alla diffusissima prassi della cooperazione tra Stato e Regioni – che, in assenza di una "Seconda Camera", o comunque di altre forme di collaborazione nel corso dell'*iter* legis si svolge di regola, com'è noto, nell'esercizio di funzioni amministrative o politico-amministrative – il caso della concertazione prevista per la legge di attuazione dell'art. 116 Cost. presenta – per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni – una spiccata particolarità da due punti di vista: innanzi tutto perché si tratta di una espressa previsione costituzionale, in secondo luogo perché, consistendo in una intesa, si distacca dalla collaborazione prevista dalle ipotesi previste da semplici leggi ordinarie, nelle quali il coinvolgimento delle Regioni nell'attività legislativa nazionale avviene, al più, mediante l'espressione di pareri tramite il sistema delle Conferenze (v. per es. art. 2, comma 5, e 5, comma 1, b), del d.lgs. n. 281 del 1997)». Si noti, però, che questo secondo profilo è stato in seguito superato dalla Corte costituzionale, che con la sentenza n. 251 del 2016 ha esteso il modello dell'intesa anche all'adozione dei decreti legislativi.

<sup>14</sup> Su questo punto, v. la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale.

<sup>15</sup> Si veda a questo riguardo A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 58, dove l'A. afferma che «il ricorso all'intesa nel corso o quale presupposto del procedimento legislativo è eccezionale ed è, e deve comunque essere, espressamente contemplato da norme costituzionali, trattandosi di un requisito di legittimità della legge».

differenza dell'intesa, onera lo Stato, ove voglia discostarsene, unicamente a motivare la propria decisione<sup>16</sup>.

Non pare poi dubitabile che l'intesa di cui si tratta sia da qualificare come "intesa forte", se non addirittura "fortissima", nel senso che lo Stato non può superare il dissenso della Regione interessata per procedere ugualmente all'adozione della legge di sua competenza, neanche quando all'esito di reiterate trattative non sia possibile giungere ad un accordo su un testo condiviso<sup>17</sup>. Ciò in quanto, da un lato, è la stessa lettera dell'art. 116 a prescrivere che la legge sia approvata «sulla base» di un'intesa, configurando pertanto il raggiungimento di un accordo tra lo Stato e la Regione interessata come condizione di validità della legge attributiva dell'autonomia. Dall'altro lato, perché non sussiste in questo caso l'esigenza che normalmente giustifica l'attribuzione allo Stato del ruolo di decisore ultimo, ovvero la necessità di superare l'*impasse* conseguente al mancato raggiungimento di un accordo<sup>18</sup>. In assenza di un'intesa, infatti, semplicemente alla Regione interessata continuerebbe ad applicarsi la disciplina ordinaria, senza rischi di vuoti normativi e senza pregiudizio per il corretto funzionamento degli organi costituzionali.

Da quanto appena affermato emerge dunque la duplice natura delle intese *ex art. 116, comma 3, Cost.*, le quali oltre a costituire un vincolo procedurale per il procedimento legislativo, che non può concludersi senza aver previamente raggiunto un accordo con la Regione interessata, rappresentano anche un vincolo di contenuto per il legislatore, dato che la legge approvata a conclusione del procedimento deve essere sostanzialmente conforme a quanto convenuto in sede di intesa<sup>19</sup>.

In definitiva, le intese disciplinate dal terzo comma dell'art. 116 Cost. sono riconducibili alla più ampia categoria dei moduli concertativi attraverso cui si avvera la leale collaborazione tra Stato e Regioni, da cui tuttavia si differenziano per la loro natura di presupposto condizionante l'adozione di una legge formale.

### **3. Il rapporto tra legge e intesa tra art. 8 e art. 116 Cost.**

Appurata la collocazione sistematica delle intese, conviene ora soffermarsi più nel dettaglio sul rapporto che intercorre tra l'intesa e la legge attributiva di forme e condizioni particolari di autonomia.

Come detto, l'art. 116 Cost. stabilisce che tale legge sia approvata «sulla base» dell'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, con una formula che richiama quella adoperata dalla Costituzione all'art. 8, comma 3, laddove sancisce che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano «regolati

---

<sup>16</sup> Cfr. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 158-159.

<sup>17</sup> Cfr. A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 58-59.

<sup>18</sup> V. tra le tante, la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale.

<sup>19</sup> Cfr. P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione*, cit., 168, il quale afferma che «non soltanto dunque la possibilità di approvazione della legge parlamentare è subordinata al raggiungimento dell'intesa, ma la legge deve altresì ritenersi vincolata nel proprio contenuto ai termini dell'intesa raggiunta».

per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze»<sup>20</sup>.

Dato questo parallelismo, molti autori hanno ritenuto di poter ricostruire la teoria dei rapporti tra l'intesa e la legge di differenziazione assumendo come riferimento le riflessioni svolte dalla dottrina sulle intese con le confessioni religiose acattoliche.

Senonché, anche in relazione a queste ultime, gli orientamenti dottrinali non sono univoci e ancora oggi non consentono di trarre conclusioni definitive in merito alla natura delle intese di cui all'art. 8 Cost.<sup>21</sup>

In sintesi, in dottrina si confrontano due opinioni principali. Una prima tesi reputa che le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano atti di diritto interno, a differenza degli accordi con la Chiesa cattolica, che sono invece atti di diritto internazionale stipulati tra ordinamenti indipendenti e sovrani<sup>22</sup>. Siffatta opinione muove dal presupposto che le confessioni acattoliche siano ordinamenti subordinati a quello dello Stato e privi di quei caratteri di originarietà, di indipendenza e sovranità che invece caratterizzano i soggetti del diritto internazionale, con la conseguenza che le intese di cui all'art. 8 non costituiscono il frutto di rapporti tra ordinamenti primari, bensì di relazioni tra lo Stato e ordinamenti assoggettati alla sua sovranità<sup>23</sup>.

In base ad una seconda teoria, invece, le intese di cui all'art. 8 Cost. sono negozi di diritto pubblico esterno, equiparabili a quelli che lo Stato stipula con la

---

<sup>20</sup> Per un'analisi dell'art. 8 Cost., con particolare riferimento al rapporto tra la legge e l'intesa, v. F. Finocchiaro, Art. 8, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 1975, 415; M. Ricca, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, 1996.

<sup>21</sup> Per un esame approfondito delle diverse opinioni dottrinali sulla natura dell'intesa ex art. 8 Cost. e sul relativo rapporto con la legge approvata sulla base di essa, v. B. Randazzo, *La legge «sulla base» di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001, 213 ss.; G.V. Patierno, *L'attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Amministrativamente*, n. 6/2009.

<sup>22</sup> Questa tesi è sostenuta in particolare da S. Landolfi, *L'intesa tra Stato e culto acattolico: contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Napoli, 1962, 89. In senso conforme v. P.A. D'avack, *La libertà religiosa nella normativa della costituzione repubblicana italiana*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 176 ss.; C. Cardia, *Stato e confessioni religiose*, Bologna, 1990, 158; N. Colaianni, *Confessioni religiose e intese*, Bari, 1990, 185 ss. Cfr. altresì F. Bolognini, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Milano, 1981, 145; S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986, 372-373.

<sup>23</sup> In questo senso v. G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale, Il sistema delle fonti del diritto*, p. 151, il quale sottolinea come «il principio pattizio, nell'art. 8, a differenza di ciò che avviene nell'art. 7, si svolge all'interno dello stesso ordinamento, tra soggetti – statali e non statali – che sono egualmente sottomessi alle regole del medesimo ordinamento giuridico». Cfr. altresì F. Bolognini, *I rapporti tra Stato e confessioni*, cit., il quale osserva che l'ordinamento delle «confessioni acattoliche, pur essendo originario, indipendente, autonomo, non è sovrano, perché incontra dei limiti in quello statale; cosa questa non prevista dall'art. 7 Cost. per l'ordinamento della Chiesa cattolica». Secondo l'A. pertanto le intese vanno considerate ciascuna come «accordo [...] di diritto interno, per sottolineare che lo Stato italiano, pur nell'osservanza di quanto la Costituzione stabilisce in ordine alla libertà di tutti, partecipa alle intese in posizione di sovranità, e che non entra in relazione con un soggetto di parti rilevanza internazionale».

Chiesa cattolica ai sensi dell'art. 7 Cost.<sup>24</sup> Secondo questa tesi, infatti, quando le confessioni esercitano la libertà di organizzarsi conformemente all'ordinamento giuridico italiano, danno vita ad altrettanti ordinamenti originari ed indipendenti, i cui rapporti con lo Stato italiano si svolgono in una sfera giuridica che, pur non appartenendo all'ordinamento internazionale, è comunque estranea all'ordinamento statale<sup>25</sup>. In altri termini, in base a questa opinione, si tratterebbe di «atti di un ordinamento esterno, creato dalla volontà dello Stato con la volontà della confessione acattolica, disciplinati dalle regole che presiedono ai rapporti bilaterali tra ordinamenti indipendenti e da quei criteri che le parti riterranno di seguire»<sup>26</sup>.

Riflessioni analoghe dividono anche gli autori che si sono occupati del rapporto tra intesa e legge nell'art. 116. Così, alcuni reputano che l'intesa con la Regione interessata abbia una natura meramente preparatoria, mentre altri al contrario la ritengono un presupposto esterno al procedimento di formazione della legge.

L'adesione all'una o all'altra delle suddette teorie non è irrilevante ai fini della ricostruzione della natura giuridica delle intese e dei relativi rapporti con le leggi approvate sulla base di esse<sup>27</sup>.

Se infatti si accede alla teoria per la quale l'intesa è un presupposto estraneo al procedimento di formazione della legge, che si perfeziona all'interno di un ordinamento separato da quello dello Stato, si deve giungere alla conclusione che la legge approvata sulla base dell'intesa, in maniera analoga alle leggi di esecuzione, abbia la sola funzione di adattamento dell'ordinamento interno al testo pattizio ad essa allegato o in essa pedissequamente riprodotto<sup>28</sup>. Sicché ogni

<sup>24</sup> In questo senso, v. A. Amorth, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Milano, 1948, 53; P. Barile, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici*, in Id, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 145 ss.

<sup>25</sup> Cfr. F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico* Bologna, 1996, 105, per il quale «tutte le confessioni religiose organizzate [...] danno vita ad altrettanti ordinamenti giuridici originari e indipendenti da quello dello Stato».

<sup>26</sup> F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, cit., 112. In senso conforme G. Casuscelli, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, 240, il quale afferma che le intese «sono anch'esse accordi che superano l'ambito dell'ordinamento interno dello Stato con cui le confessioni acattoliche entrano in rapporto, e sono riferibili ad un ordinamento esterno che [...] non può identificarsi con l'ordinamento internazionale, malgrado alcune apparenti analogie, e che ha similmente a suo fondamento la regola *pacta sunt servanda*, che presiede e condiziona ogni rapporto tra soggetti nella sfera giuridica esterna agli ordinamenti delle parti contraenti».

<sup>27</sup> Sulle diverse conseguenze che derivano dall'adesione all'una o all'altra impostazione, v. 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, 11-12.

<sup>28</sup> Quest'ultima sembra essere, d'altra parte, la prassi parlamentare affermatasi con riguardo al disegno di legge avente ad oggetto l'intesa con le confessioni religiose diverse dalla cattolica e che probabilmente sarà seguita per l'esame dei disegni di legge sul regionalismo differenziato. Sul punto, v. la ricostruzione di G. Piccirilli, *Gli "Accordi preliminari"*, cit., 13 ss., il quale peraltro osserva che «le ragioni di questa differenza non sono di facile individuazione. Si potrebbe forse supporre che il rinvio all'allegato per i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali discenda dal loro far riferimento a una fonte del diritto di altro ordinamento (quello internazionale), sicché risulterebbe possibile la costruzione dell'atto interno come rinvio ad esso. Al contrario, ciò non accadrebbe per le intese con soggetti interni allo Stato (come appunto le confessioni religiose), per le quali la riproduzione in disposizioni

difformità tra la legge e l'intesa presupposta si tradurrebbe in un vizio formale della legge stessa, con conseguente illegittimità costituzionale per violazione del principio di bilateralità sotteso all'art. 116 (oltreché all'art. 8) Cost<sup>29</sup>.

Questa teoria tuttavia non pare pienamente convincente. L'intesa tra Stato e Regione prevista dall'art. 116, comma 3, rappresenta infatti un accordo interno di diritto costituzionale<sup>30</sup>, mediante il quale la Regione interessata è chiamata a partecipare alla determinazione del contenuto della legge di attribuzione dell'autonomia, in considerazione degli effetti che questa è destinata a produrre nei suoi confronti.

Ciò in quanto da una parte tra lo Stato e le Regioni non sussiste quel rapporto di reciproca separazione intercorrente tra ordinamenti indipendenti, che è condizione per configurare un accordo come atto esterno all'ordinamento dello Stato<sup>31</sup>. Dall'altra parte, si è visto come il fondamento costituzionale dell'intesa non sia da ricercare in un inesistente principio di bilateralità pattizia, bensì nel principio di leale collaborazione, che impone allo Stato di coinvolgere la Regione interessata, nelle forme dell'intesa, al fine di contemperare l'esigenza di esercizio unitario del potere, che comporta la sua attribuzione a livello statale, con la tutela degli ambiti di autonomia costituzionalmente riconosciuti alle Regioni.

Se si aderisce a questa ricostruzione, si deve quindi concludere che tali intese costituiscano atti preparatori che si innestano in un procedimento che ha avvio, si svolge e si conclude all'interno dell'ordinamento statale, e che, al di fuori di questo, sono prive di autonoma rilevanza giuridica. Con la conseguenza che la legge *ex art.* 116 Cost., pur essendo legata da un nesso di presupposizione con l'intesa che la precede, non ha una portata meramente confermativa, residuando in capo al legislatore la potestà di introdurre disposizioni diverse e ulteriori rispetto a quelle contenute nell'intesa<sup>32</sup>. In altri termini, l'esercizio del potere legislativo, pur

---

legislative del contenuto dell'intesa ha una valenza diversa e costitutiva degli impegni reciprocamente assunti. Più banalmente, dall'osservazione della prassi parlamentare non può nemmeno escludersi l'instaurazione di una reiterazione dello schema seguito in occasione della presentazione del primo disegno di legge in materia, che, senza alcuna ragione particolare (o almeno, senza che ciò fosse esplicitato in alcuna sede), fu presentato riportando il contenuto dell'intesa nell'articolato».

<sup>29</sup> Questa è la tesi sostenuta, tra gli altri, da M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 27, il quale ritiene che sia «l'esigenza di rispettare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto della differenziazione che spinge ad escludere una modificazione unilaterale di quanto disposto nell'intesa fra Stato e Regione mediante l'approvazione di un emendamento da parte del Parlamento statale. Del resto, qualora fosse ammessa l'emendabilità del disegno di legge di approvazione di una intesa *ex art.* 116, 3° co., si aprirebbero delicati problemi riguardo alle conseguenze derivanti dall'eventuale approvazione di un emendamento a un articolo di una intesa».

<sup>30</sup> V. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 160.

<sup>31</sup> Cfr. in questo senso A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 159-160, il quale afferma che «i trattati o gli accordi internazionali presuppongono l'eterogeneità dei soggetti parte del rapporto: a questo fine rilevano le relazioni tra stati sovrani o tra enti interni alla struttura statale ma sempre con altri soggetti della comunità internazionale». Su queste basi dunque egli conclude che l'intesa tra lo stato e la regione è un accordo interno di diritto costituzionale.

<sup>32</sup> In senso parzialmente differente si esprime P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione*, cit., 168, il quale ritiene che «i margini che qualche parte della dottrina individua in relazione all'art. 8 Cost. per contenuti della legge di recepimento in certa misura

essendo limitato dal vincolo di leale collaborazione con le Regioni interessate, non si esaurisce nell'accettazione o non accettazione di un atto concepito al di fuori dell'ordinamento giuridico statale, ma partecipa con l'intesa, e sulla base di essa, alla disciplina della materia<sup>33</sup>.

#### 4. Il ruolo del Parlamento, prima e dopo l'intesa

Alla luce della ricostruzione effettuata nei paragrafi precedenti, è ora possibile affrontare la questione del ruolo del Parlamento nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato.

Come accennato, il problema che si pone sotto questo profilo è come conciliare l'esigenza di attribuire al Parlamento, come organo di rappresentanza degli interessi generali, un potere deliberativo pieno con l'esigenza, di pari importanza, di assicurare un effettivo coinvolgimento delle Regioni interessate nella definizione del perimetro delle relative attribuzioni costituzionali.

A questo riguardo, non è mancato chi abbia proposto di incardinare le trattative volte alla stipula dell'intesa, anziché a livello esecutivo, presso il Parlamento ed i Consigli regionali, sulla falsariga di quanto accadeva con l'approvazione degli Statuti regionali prima della revisione costituzionale del 1999<sup>34</sup>. Senonché tale opzione, se non è esclusa dalla lettera dell'art. 116 Cost., non può nemmeno ritenersi costituzionalmente obbligata. Si tratta, invero, di una delle possibili conformazioni del procedimento, che tuttavia non ha trovato finora riscontro nella prassi, dove invece hanno assunto un peso preponderante gli esecutivi regionali e nazionali<sup>35</sup>.

---

estranei ed ulteriori ai termini dell'intesa con le confessioni religiose (giustificati con la genericità del richiamo, molto ampio ed indefinito, alla disciplina dei loro «rapporti con lo Stato») qui dovrebbero essere molto più stretti. Nell'art. 116, comma 3, Cost., infatti, il possibile contenuto dell'intesa, il suo «perimetro», risulta definito con la puntuale indicazione delle materie di cui all'art. 117 Cost. entro le quali le forme di maggiore autonomia possono essere conseguite».

Senonché, ad avviso di chi scrive, la delimitazione oggettiva della legge di differenziazione prevista dall'art. 116 incide allo stesso modo tanto sulla legge quanto sull'intesa, sicché i margini di intervento parlamentari rispetto al testo dell'intesa appaiono da un punto di vista qualitativo identici, se non maggiori, rispetto a quelli della legge approvata sulla base dell'intesa con le confessioni religiose acattoliche.

<sup>33</sup> Di «vera e propria compartecipazione decisionale» parla anche M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 24, nel ricostruire il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione della legge di differenziazione.

<sup>34</sup> Cfr. S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116*, cit., 668. In questo senso v. O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017. Sul punto, cfr. anche E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia*, cit., 11, la quale ipotizza anche «l'attivazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali dopo l'integrazione della sua composizione con i rappresentanti regionali, così come previsto nell'art. 11 legge cost. n. 3 /2001». *Contra* v. M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 22-23.

Sulla legge di approvazione degli Statuti secondo il vecchio testo dell'art. 123 Cost. v. U. De Siervo, *voce Statuti regionali*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1990, 998 ss.; A. D'Atena, *voce Statuti regionali ordinari*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma 1993.

<sup>35</sup> Oltreché nella prassi, il ruolo primario del Governo nel procedimento per la concessione dell'autonomia differenziata risulta formalizzato altresì dalla l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), la quale all'art. 1, comma 571, precisa che «anche ai fini di

Né, ad avviso di chi scrive, la prassi finora adottata, incentrata sulle trattative tra il Governo e le Giunte regionali, è di per sé lesiva delle prerogative costituzionali del Parlamento.

Nonostante il ruolo centrale ricoperto dagli esecutivi nelle negoziazioni precedenti la stipula dell'intesa, il Parlamento dispone di diversi strumenti attraverso cui incidere in maniera sostanziale sul contenuto della legge di differenziazione, sia in sede di esame parlamentare dell'intesa sia nella fase preparatoria.

Sotto un primo profilo, è appena il caso di ricordare che alle Camere spetta l'approvazione della legge e quindi, indirettamente, anche dell'intesa che ne è il presupposto. È vero che il margine di intervento del Parlamento rispetto ai contenuti dell'accordo è limitato, ma le Camere detengono pur sempre l'ultima parola sull'approvazione della legge. Pertanto, ove ritenessero inaccoglibile il testo concordato dal Governo, potrebbero respingere il disegno di legge e in questo modo impedire che l'intesa acquisti efficacia giuridica. Non solo, qualora il Parlamento reputasse necessario apportare delle modifiche sostanziali al testo dell'intesa, senza tuttavia rigettarla *tout court*, potrebbe sospendere l'esame della legge e contestualmente approvare una mozione rivolta al Governo affinché negozi un nuovo accordo con la Regione interessata<sup>36</sup>.

Inoltre, il peso delle Camere è accresciuto dalla maggioranza assoluta dei componenti richiesta dall'art. 116 per l'approvazione della legge. Tale *quorum*, che la Costituzione prescrive a tutela delle minoranze parlamentari, è infatti potenzialmente idoneo a dare spazio ad una reale dialettica tra maggioranza e opposizione, nonché tra le forze politiche che compongono la maggioranza<sup>37</sup>.

Ma anche nella fase antecedente l'esame parlamentare del disegno di legge, il Parlamento dispone di molteplici strumenti giuridici per incidere sul contenuto

---

coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento», assumendo quindi implicitamente che spetti al Governo ricercare l'accordo con la Regione interessata.

<sup>36</sup> Cfr. in questo senso F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 707. In senso parzialmente difforme A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165, il quale afferma che il Parlamento è libero di «intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma riaprire i negoziati tra lo stato e la regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare». L'Autore dunque sembra ammettere sia la possibilità di approvare unilateralmente degli emendamenti sostanziali al testo dell'intesa sia quella di riaprire i negoziati con la Regione, mentre ad avviso di chi scrive solo quest'ultima soluzione è compatibile con l'art. 116 Cost.

<sup>37</sup> Cfr. M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 24, il quale osserva come la ragione del passaggio parlamentare previsto dall'art. 116, comma 3 Cost. sia quella di consentire una reale compartecipazione di tutti i territori di cui si compone il Paese. Ciò in quanto «il Parlamento è il luogo nel quale la pluralità – anche territoriale – del Paese si riflette più compiutamente rispetto a quanto non accada per gli altri organi costituzionali. Mentre il Governo è attore della differenziazione regionale come voce dell'interesse nazionale unitariamente inteso, il Parlamento è chiamato in causa in quanto portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali».

dell'accordo<sup>38</sup>.

Innanzitutto, il controllo del Parlamento sull'operato del Governo nella conduzione delle trattative può avvenire con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare<sup>39</sup>. Sicché, dall'apertura delle trattative fino alla conclusione delle stesse, il Governo risponde politicamente di fronte alle Camere per l'attività svolta.

Inoltre sarebbe stato possibile, e sicuramente anche auspicabile, un maggior attivismo preventivo da parte del Parlamento, che avrebbe potuto (e potrebbe ancora) chiamare il Governo a riferire in Aula ed orientarne l'azione mediante l'approvazione di atti di indirizzo<sup>40</sup>, così come peraltro avvenuto a livello regionale dove si è avuto un confronto costante tra Consiglio e Giunta<sup>41</sup>.

Infine, ad avviso di chi scrive il Parlamento potrebbe introdurre – mediante l'adozione di una legge attuativa dell'art. 116, terzo comma, o di norme regolamentari interne – dei meccanismi volti a consentire un reale coinvolgimento dei rappresentanti della Regione interessata all'*iter* di approvazione della legge, al fine di concordare eventuali modifiche al testo dell'intesa resesi necessarie nel corso dell'esame parlamentare.

In questo senso si potrebbe trarre spunto dall'analisi dell'esperienza più matura di regionalismo differenziato, quella spagnola.

## 5. Il rapporto tra legge organica e Statuti di autonomia in Spagna

In Spagna, la questione della natura giuridica degli Statuti delle Comunità autonome e della relativa collocazione nel sistema delle fonti è stata a lungo dibattuta dalla dottrina costituzionalistica e rimane ancora oggi un problema per certi versi aperto.

La difficoltà di racchiudere gli Statuti di autonomia all'interno di una categoria giuridica unitaria deriva principalmente dalla pluralità di procedimenti previsti dall'ordinamento spagnolo per l'approvazione iniziale degli Statuti e per

---

<sup>38</sup> Si vedano in questo senso le proposte avanzate da M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 28 ss., il quale afferma che «Un esame, magari informale, delle bozze di intesa dovrebbe dunque essere avviato prima della conclusione delle intese stesse, parallelamente all'esame di esse da parte del Consiglio dei ministri, o subito dopo un primo esame da parte di tale organo», e cita a questo proposito la prassi relativa alle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

<sup>39</sup> Cfr. in questo senso la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, sul rapporto tra Parlamento e Governo nella procedura di negoziazione dell'intesa *ex art. 8*, comma 3, Cost.

<sup>40</sup> V. F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 707.

<sup>41</sup> Su quest'ultimo punto, v. P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione*, cit., 170, il quale osserva che «il confronto con il Consiglio regionale e con gli enti locali in corso di trattative è effettivamente avvenuto in tutte le Regioni che hanno siglato pre-intese, non solo attraverso la deliberazione dell'avvio del procedimento con atti di indirizzo (o – nel caso del Veneto – con l'approvazione di una proposta di legge nazionale che ha formato la base per l'avvio di trattative), ma anche con successive deliberazioni con le quali si impegna la Giunta a proseguire le trattative mediante indirizzi rivolti all'esecutivo regionale attraverso mozioni o ordini del giorno consiliari a seguito di informazioni sugli avanzamenti delle negoziazioni con lo Stato».

la relativa riforma<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda l'approvazione, in particolare, la Costituzione spagnola contempla tre diverse procedure attraverso cui le Comunità autonome possono addivenire all'autogoverno, a cui corrisponde una diversa estensione degli ambiti di competenza suscettibili di conferimento.

Nello specifico, soffermandosi sulle due procedure principali<sup>43</sup>, occorre ricordare che la via di accesso ordinaria (*vía lenta*), disciplinata dagli artt. 143 e seguenti della Costituzione spagnola, prevede che il progetto di Statuto sia elaborato da una assemblea composta dai membri delle Deputazioni territoriali e dai deputati e senatori eletti nelle province interessate, e da questi trasmesso alle Cortes Generales per essere approvato come legge organica<sup>44</sup>. Questo procedimento ordinario, seguito dalla maggior parte delle Comunità autonome, consentì tuttavia alle stesse di assumere per i primi cinque anni soltanto le competenze ridotte elencate dall'art. 148, con esclusione delle materie riservate allo Stato dall'art. 149.

Un canale di accesso preferenziale (*vía rápida*) fu invece riservato dalla seconda disposizione transitoria della Costituzione alle "comunità storiche", ovvero a quei territori che già in precedenza avevano approvato dei progetti di Statuto (Catalogna, Paesi Baschi e Galizia, oltreché l'Andalusia<sup>45</sup>). A questi ultimi, infatti, la seconda disposizione transitoria della Costituzione permise di assumere direttamente anche le competenze elencate dall'art. 149, senza dover aspettare cinque anni<sup>46</sup>.

Dal punto di vista procedurale, l'approvazione di questi ultimi Statuti è avvenuta in base al procedimento descritto dall'art. 151, comma 2. In primo luogo, pertanto, il progetto di Statuto è stato dall'organo collegiale preautonomico a maggioranza assoluta dei componenti. Il progetto è stato quindi trasmesso alla Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, integrata da una

---

<sup>42</sup> Cfr. in questo senso M. González Pascual, *La posición de los Estatutos de autonomía en el sistema constitucional (comentario a la STC 31/2010 de 28 de junio de 2010)*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27/2011, 505; J.L. Cascajo Castro, *Observaciones sobre la denominada función constitucional de los Estatutos de Autonomía*, in *TRC*, n. 23/2009, 136 ss.; G. Trujillo, *Escritos sobre la estructura territorial del Estado*, Madrid, 2006.

<sup>43</sup> Non si prenderà in esame dunque, ai fini di questo articolo, la c.d. *vía excepcional* disciplinata dall'art. 144 della Costituzione spagnola.

<sup>44</sup> Il procedimento disciplinato dall'art. 143 della Costituzione spagnola affida l'iniziativa alle Deputazioni di territori insulari o di province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali, economiche comuni. In realtà la maggior parte delle Comunità autonome che accedettero alla *vía lenta* seguirono il procedimento semplificato previsto dalla prima disposizione transitoria della Costituzione.

<sup>45</sup> Si noti però che l'Andalusia non rientrava nell'ambito di applicazione della seconda disposizione transitoria, non essendosi dotata in precedenza di uno Statuto di autonomia, pertanto dovette seguire la procedura aggravata descritta dall'art. 151, comma 1.

<sup>46</sup> La seconda disposizione transitoria recita: «*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico*».

delegazione dell'Assemblea proponente, con il compito ricercare un accordo sulla formulazione definitiva dello Statuto. Il testo così approvato, quindi, è stato sottoposto ad un referendum confermativo della popolazione del territorio interessato e, infine, trasmesso alle Cortes Generales per essere ratificato con legge organica<sup>47</sup>.

Come emerge da questa breve ricostruzione, le due vie di accesso iniziali all'autonomia si differenziano, dal punto di vista procedurale, per il diverso grado di coinvolgimento delle comunità locali nella fissazione delle condizioni e dei limiti dell'autonomia regionale.

Se da una parte infatti, nella *vía lenta*, all'Assemblea territoriale spetta solamente la formulazione della proposta, mentre il testo della legge è il frutto di una decisione autonoma delle Cortes Generales, dall'altra parte invece, nel caso della *vía rápida*, il testo dello Statuto è il risultato di un accordo raggiunto tra i membri della Commissione costituzionale del Congresso e i delegati dell'Assemblea proponente.

Le differenze procedurali delle due vie di accesso sopra esaminate hanno influenzato anche la riflessione dottrinale circa la natura giuridica delle leggi organiche con cui sono stati approvati gli Statuti<sup>48</sup>.

Da una parte, infatti, la peculiarità del procedimento speciale previsto dall'art. 151 ha portato la dottrina maggioritaria a qualificare la legge organica come atto di natura pattizia, derivante dal concorso di volontà dello Stato e della Comunità interessata. Secondo questa prospettiva, quindi, la legge organica sarebbe soltanto il «*revestimiento final*» dello Statuto, mentre il contenuto dello stesso sarebbe determinato dall'accordo che ne è il presupposto<sup>49</sup>.

A diversi esiti ha condotto invece la riflessione sulla legge organica approvata all'esito della procedura ordinaria disciplinata dall'art. 143. A questo riguardo, infatti, è stato evidenziato come all'assemblea costituita dai rappresentanti della comunità locale spettasse unicamente l'iniziativa, mentre le Cortes Generales erano libere di incidere unilateralmente sul contenuto della legge. Pertanto, almeno in un primo momento, la dottrina maggioritaria ha escluso la natura pattizia degli Statuti approvati secondo la *vía lenta*<sup>50</sup>.

## 6. La revisione degli Statuti di autonomia tra Cortes Generales e Comunità autonome

Il dibattito dottrinale sulla natura degli Statuti di autonomia si è riproposto nella seconda fase del regionalismo spagnolo, quando cioè, all'inizio degli anni Novanta, a conclusione del primo quinquennio di operatività delle Comunità autonome, è

---

<sup>47</sup> Sul procedimento seguito per l'approvazione dello Statuto della Catalogna, v. J.M. Castellà Andreu, *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el estatuto de autonomía de cataluña y su significado para el futuro del estado autonómico*, in *Federalismi.it*, n. 18/2010.

<sup>48</sup> V. sul punto F. Domínguez García, *Los Estatutos de autonomía*, cit., 4 s.

<sup>49</sup> Cfr. M. Barceló i Serramalera, *La ley organica. Ambito material y posición en el sistema de fuentes*, Madrid, 2004; J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2003, 1033

<sup>50</sup> Cfr. F. Domínguez García, *Los Estatutos de autonomía*, cit., 4 s.

stato avviato il processo di revisione degli Statuti<sup>51</sup>.

Va detto al riguardo che la Costituzione spagnola non disciplina nel dettaglio le modalità di revisione degli Statuti di autonomia, ma ne demanda la regolamentazione agli Statuti medesimi. L'art. 147, comma 3, Cost. richiede però che, in ogni caso, la riforma sia approvata dalle Cortes Generales mediante legge organica<sup>52</sup>.

Nel silenzio della Costituzione, ciascuno Statuto ha disciplinato le rispettive modalità di revisione in maniera diversa. Un elemento comune a tutti gli Statuti può essere tuttavia identificato nel rafforzamento del ruolo delle Assemblee legislative delle Comunità e nella conseguente limitazione del potere di incisione unilaterale delle Cortes Generales.

In questo senso, in particolare, tutti gli Statuti attribuiscono all'Assemblea della Comunità proponente il potere di ritirare la proposta finché questa non sia approvata in via definitiva dalle Cortes Generales<sup>53</sup>, configurando così una sorta di "clausola di salvaguardia" a tutela della volontà della Comunità autonoma espressa nella proposta di Statuto<sup>54</sup>.

Inoltre, è bene notare che molti Statuti di autonomia prevedono che, dopo l'adozione da parte delle Cortes Generales, la legge organica sia sottoposta ad un referendum confermativo a cui sono chiamati a partecipare gli elettori della Comunità autonoma, in tal modo riservando a questi ultimi l'approvazione definitiva del testo adottato a livello statale<sup>55</sup>.

Dalla lettura combinata dell'art. 147, comma 3 della Costituzione spagnola e degli Statuti delle Comunità autonome emerge dunque che nell'ordinamento spagnolo, in maniera non difforme dall'art. 116 della Costituzione italiana, l'atto che definisce le condizioni di autonomia delle Comunità autonome è approvato con legge statale, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna

---

<sup>51</sup> Sul dibattito dottrinale in merito alla riforma degli Statuti di autonomia, v. R. Viciano Pastor, *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*, Valencia, 2005.

<sup>52</sup> Ai sensi dell'art. 147, comma 3 della Costituzione spagnola, infatti, «*la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica*».

<sup>53</sup> Ai sensi dell'art. 147, comma 3 della Costituzione spagnola, infatti, «*la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica*».

<sup>54</sup> Tale facoltà è poi disciplinata nel dettaglio dai singoli Statuti delle Comunità autonome, i quali subordinano l'esercizio di tale facoltà al raggiungimento di maggioranze particolari, che possono variare dalla maggioranza assoluta richiesta dallo Statuto della Catalogna, ai due terzi dello Statuto dell'Aragona, ai tre quinti di quello dell'Andalusia.

<sup>55</sup> Cfr. ad esempio l'art. 222 dello Statuto della Catalogna: «*La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la remisión y la consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica y el referéndum positivo de los electores de Cataluña*». Analogamente, l'art. 81 dello Statuto della Comunidad Valenciana, il quale però considera non necessaria l'indizione del referendum laddove la revisione statutaria si limiti ad ampliare le competenze della Comunità. Tale disposizione infatti stabilisce che «*La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que La Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias*».

Camera, sulla base di un testo concordato con la Comunità proponente.

La Costituzione spagnola, tuttavia, al pari di quella italiana, non chiarisce quale ruolo debba essere riconosciuto alle Camere nel procedimento di revisione degli Statuti e come l'approvazione parlamentare della legge organica debba essere raccordata con il carattere pattizio del testo della riforma.

## 7. L'iter parlamentare di approvazione della legge organica di riforma

Sul punto, la dottrina spagnola inizialmente si era divisa tra due posizioni estreme, in larga parte sovrapponibili a quelle sopra esposte in relazione all'Italia: da un lato alcuni sostenevano che il Parlamento non avesse alcun margine d'intervento rispetto al testo proposto dalla Comunità autonoma; dall'altro, una parte della dottrina riteneva al contrario che, perlomeno per la riforma degli Statuti approvati secondo *vía lenta*, le Cortes Generales detenessero un potere di emendamento pieno sul testo ad esse sottoposto, analogo a quello esercitato in sede di prima approvazione<sup>56</sup>.

A dirimere la questione sono intervenute le Presidenze del Congreso de los Diputados<sup>57</sup> e del Senado<sup>58</sup> le quali, nel 1993, in vista dell'approdo parlamentare delle proposte di riforma, hanno adottato delle norme integrative dei rispettivi Regolamenti, volte a disciplinare il procedimento di esame parlamentare della revisione degli Statuti.

Nello specifico, questi atti regolamentari, modificati da ultimo nel 2018<sup>59</sup>, hanno previsto da un lato la possibilità per le Cortes Generales di emendare, anche in maniera sostanziale, le proposte deliberate dalle Comunità autonome; al contempo, tuttavia, hanno introdotto dei meccanismi volti ad evitare che le Camere approvino in via definitiva dei testi non condivisi dalle Comunità autonome.

In fase introduttiva, segnatamente, la Risoluzione della Presidenza del Congreso prevede che la proposta di revisione dello Statuto sia presentata alla Commissione competente del Congreso da una delegazione di tre membri dell'Assemblea della Comunità proponente<sup>60</sup>.

Durante l'esame del testo, poi, le norme integrative del Congreso e del Senado prevedono che, qualora le Camere approvino degli emendamenti o il Senado apponga il veto sulla proposta approvata dal Congreso, questi siano

---

<sup>56</sup> Per un'analisi approfondita del dibattito dottrinale sull'argomento, prima e dopo l'approvazione degli atti regolamentari delle Presidenze delle Camere, v. M. Aragón, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, in *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1993, 210 ss.

<sup>57</sup> Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, "Procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía", del 16 marzo 1993.

<sup>58</sup> Norma Supletoria de la Presidencia del Senado, "Procedimiento a seguir para la tramitación de la Reforma de los Estatutos De Autonomía", del 30 settembre 1993.

<sup>59</sup> V. Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, del 25 settembre 2018.

<sup>60</sup> L'art. 3 della Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados stabilisce infatti che «*Dicho debate comenzará con una presentación de la propuesta por una delegación de la Asamblea de la Comunidad proponente, compuesta por un máximo de tres miembros, interviniendo a continuación los Grupos Parlamentarios para fijar su posición, por turnos que no excederán de diez minutos cada uno*».

comunicati all'Assemblea della Comunità proponente, che può ritirare la propria proposta in qualunque momento fino alla sua approvazione definitiva<sup>61</sup>.

Ulteriormente, per la riforma degli Statuti delle Comunità autonome approvati originariamente secondo la procedura speciale dell'art. 151 Cost. o della seconda disposizione transitoria, le norme integrative dei Regolamenti parlamentari prevedono che, in caso di presentazione di emendamenti durante l'esame parlamentare, sia costituita una commissione paritetica composta dai membri della commissione parlamentare competente e da una delegazione di membri dell'Assemblea della Comunità proponente, eletti in proporzione alle formazioni politiche in essa presenti. A questa commissione paritetica è attribuito il compito di esaminare gli emendamenti, entro due mesi dal termine per la presentazione degli stessi, al fine di addivenire ad un accordo su un testo condiviso. Se non si raggiunge un accordo entro tale termine, l'esame della proposta procede secondo le modalità ordinarie, ferma restando la facoltà dell'Assemblea della Comunità di ritirare la proposta prima che sia approvata in via definitiva<sup>62</sup>.

## 8. Dalla Spagna all'Italia: istruzioni per parlamentarizzare l'intesa

In conclusione, è possibile osservare come, nel silenzio della Costituzione, il Parlamento spagnolo abbia disciplinato con atti regolamentari interni il procedimento di approvazione delle leggi organiche di riforma degli Statuti di autonomia. Nel far ciò, le Camere si sono riservate un esteso margine di intervento sui contenuti della legge, che non è limitato alla sola approvazione o non approvazione della legge, ma comprende anche la possibilità di introdurre emendamenti sostanziali al testo proposto dalla Comunità autonoma interessata.

Al fine però di evitare che questo potere di intervento si traduca in un'imposizione unilaterale delle condizioni di autonomia, sono stati previsti dei moduli procedurali attraverso cui le Comunità autonome possono esprimere, esplicitamente o tacitamente, il proprio consenso sulle modifiche eventualmente apportate durante l'esame parlamentare. In particolare, la costituzione di una commissione paritetica incaricata di esaminare le proposte di emendamento, il potere di ritiro della proposta, nonché la previsione di un referendum confermativo a livello regionale, hanno consentito di contemperare il principio dispositivo posto a fondamento dello Stato autonomo spagnolo con le prerogative costituzionali del Parlamento nazionale.

L'analisi delle soluzioni offerte dall'ordinamento spagnolo invita dunque ad

---

<sup>61</sup> V. art. 4 della Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, il quale prevede che «*La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara*». Analogamente, l'art. 5 della Norma Supletoria de la Presidencia del Senado stabilisce che «*La Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier fase del procedimiento anterior a la aprobación definitiva de la propuesta por la Cámara o al último pronunciamiento del Senado sobre la misma, oponiendo su veto o aprobando la propuesta con enmiendas*».

<sup>62</sup> Per la disciplina della commissione paritetica e della procedura di esame degli emendamenti, v. art. 7 della Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados e art. 7 della Norma Supletoria de la Presidencia del Senado.

interrogarsi sulla possibilità di adottare anche in Italia dei meccanismi che consentano al Parlamento di incidere sul contenuto dell'intesa, senza che questo si tramuti nel potere dello Stato di modificare unilateralmente le condizioni concordate con la Regione interessata.

A questo riguardo, molte delle criticità evidenziate nei paragrafi precedenti con riferimento all'ordinamento italiano riguardano, più che la conformazione giuridico-formale del procedimento di attuazione del regionalismo, le modalità con cui nella pratica esso è stato attuato fino a questo momento: con il Parlamento emarginato dalla discussione politica e chiamato a ratificare *ex post* decisioni assunte altrove.

Il rimedio a questo esautoramento di fatto delle prerogative parlamentari, però, ad avviso di chi scrive, non è da ricercare in un inammissibile ampliamento della potestà emendativa unilaterale del Parlamento, che si tradurrebbe in una altrettanto grave lesione del principio di leale collaborazione; bensì nell'attivazione di quegli strumenti funzionali a garantire una reale partecipazione delle Camere alla formazione dell'intesa, ovvero alla sua parlamentarizzazione<sup>63</sup>.

In particolare, la parlamentarizzazione del procedimento potrebbe avvenire nella fase antecedente la sottoscrizione dell'intesa, mediante la presentazione alle Camere delle bozze di intesa raggiunte a livello esecutivo e la conseguente votazione di mozioni parlamentari all'indirizzo del Governo. In alternativa, le Camere potrebbero prevedere, attraverso l'approvazione di atti regolamentari interni, dei meccanismi di coinvolgimento delle Regioni interessate nel procedimento di adozione della legge attributiva dell'autonomia differenziata, sull'esempio di quanto disposto dal Parlamento spagnolo, in modo da poter emendare il contenuto dell'intesa, assicurando allo stesso tempo il rispetto del principio di leale collaborazione.

---

<sup>63</sup> Sulla necessità di parlamentarizzare l'intesa, con specifico riferimento all'art. 8 Cost., cfr. V. Onida, *Profili costituzionali delle intese*, in C. Mirabelli (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, 1978, 45 ss.; B. Randazzo, *La legge «sulla base» di intese*, cit., 219 ss. Con riferimento al regionalismo differenziato, v. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 163.