

**Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale.  
Primi spunti sulla procedura da seguire  
per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.**

**GIOVANNI PICCIRILLI**  
(Ricercatore di Diritto costituzionale,  
Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli)

Data di pubblicazione: 21 aprile 2018

### Abstract

Il rilancio del regionalismo differenziato con la sottoscrizione dei tre “Accordi preliminari” tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto offre uno spunto per tornare a riflettere sull’art. 116, terzo comma, della Costituzione, che dalla sua revisione nel 2001 non è mai stato attivato.

Nel contributo si propongono alcune riflessioni sulle ricadute procedurali al livello statale, soprattutto alla luce del fatto che tali “Accordi preliminari” preannunciano il percorso parlamentare delle successive intese come ispirato al procedimento seguito dalle leggi di approvazione delle intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica *ex art. 8 Cost.*

*The conclusion of three “Draft agreements” between the Government and the Regions Emilia-Romagna, Lombardia and Veneto opens a new season of the differentiated regionalism foreseen by art. 116.3 It. Cons., never applied since its introduction in 2001. The essay tackles the procedure to be followed at State level once that those draft agreements will be transformed in the formal pact to be approved by the Parliament, especially in the light of the provision of the same draft agreements to follow the procedure of the laws concerning the religious confessions different from the catholic one (art. 8 Const.).*

**Parole chiave:** regionalismo differenziato; accordi preliminari; modelli procedurali; intese con confessioni religiose.

**Keywords:** *differentiated regionalism; draft agreements; procedural models; agreements with religious confessions.*

Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

SOMMARIO: 1. Premessa: le questioni aperte dalla sottoscrizione degli “Accordi preliminari”. – 2. La natura degli “Accordi preliminari”. – 3. Il modello procedurale dell’approvazione delle intese *ex art.* 8 Cost. – 4. L’attivazione del procedimento presso il Parlamento. – 5. La consultazione degli enti locali. – 6. Conclusioni: tratti di un modello procedurale tutto da verificare.

*1. Premessa: le questioni aperte dalla sottoscrizione degli “Accordi preliminari”*

Il 28 febbraio 2018 sono stati sottoscritti tra il Governo – nella persona del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega agli Affari Regionali e le autonomie, Gianclaudio Bressa – e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (rappresentate dai Presidenti delle rispettive Giunte), tre “Accordi preliminari in merito all’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione” (di seguito: “Accordi preliminari”)<sup>1</sup>. Si tratta del più significativo avanzamento nel procedimento di realizzazione del cd. “regionalismo differenziato” che costituisce, per un primo profilo, un punto di arrivo, al quale si giunge a seguito delle iniziative regionali intraprese sia a mezzo

---

<sup>1</sup> I testi degli accordi sono disponibili al seguente indirizzo: [www.affariregionali.gov.it/il-sottosegretario/comunicati/2018/febbraio-2018/il-governo-firma-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto-l-accordo-preliminare-su-maggiori-forme-di-autonomia/](http://www.affariregionali.gov.it/il-sottosegretario/comunicati/2018/febbraio-2018/il-governo-firma-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto-l-accordo-preliminare-su-maggiori-forme-di-autonomia/).

Si segnala che la Regione Veneto ha attivato un proprio portale dedicato, che raccoglie i materiali rilevanti e offre un punto di monitoraggio sugli avanzamenti della procedura: <http://www.regione.veneto.it/web/autonomia-veneto>.

di deliberazioni delle rispettive assemblee legislative<sup>2</sup>, sia – e significativamente – dei due referendum di indirizzo svoltisi in data 22 ottobre 2017 nelle Regioni Lombardia e Veneto<sup>3</sup>. Per un secondo profilo, e da un diverso punto di vista, gli “Accordi preliminari” costituiscono dei punti di partenza, che potranno vedere dei “seguiti” anzitutto a livello delle singole Regioni interessate, nonché – successivamente – a livello statale.

In questa sede ci si limiterà ad alcune considerazioni rispetto alla procedura, con qualche cenno su quella fin qui seguita e con alcune riflessioni, più di prospettiva, sull’*iter* che potrebbe attivarsi e svolgersi di qui in avanti, posto che non pochi nodi interpretativi risultano presenti, sia nel testo dell’art. 116, terzo comma, Cost.<sup>4</sup>, sia alla luce dei (pochi) spunti emergenti dalla legislazione

---

<sup>2</sup> V. le risoluzioni consiliari del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna nn. 5321 del 3 ottobre 2017 e 5600 del 14 novembre 2017.

<sup>3</sup> I due referendum, ciascuno istituito con legge regionale, hanno avuto una affluenza non trascurabile (rispettivamente: 57,2% in Veneto e 38,2% in Lombardia) e risultati sostanzialmente plebiscitari: 98,1% e 96% di suffragi favorevoli ai quesiti di attivazione del percorso di regionalismo differenziato. Sul punto v. A. BONOMI-R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017, nonché A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 321 s., il quale efficacemente sottolinea l’“uso congiunturale” del regionalismo a seguito del fallimento del tentativo di revisione costituzionale del 2016. Inoltre, v. L. DAINOTTI-L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, e F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, entrambi in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

<sup>4</sup> Sul punto, nonostante i numerosi dubbi interpretativi che si affronteranno nel testo, risulta ancora condivisibile l’analisi di B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, spec. 144, secondo il quale la disposizione costituzionale può essere interpretata come immediatamente applicabile senza

successiva<sup>5</sup>, sia a partire dalle indicazioni che emergono dagli stessi Accordi sottoscritti.

Rispetto a quanto avvenuto finora, sembra opportuno soffermarsi sulla natura di tali Accordi preliminari, anche alla luce di alcuni passaggi procedurali che li hanno preceduti.

Quanto al procedimento delineato dalla Costituzione vanno invece chiarite diverse questioni, rispettivamente concernenti: *i*) il rapporto reciproco tra gli organi regionali nella definizione dei prossimi passi da compiere; *ii*) il ruolo degli

---

necessità di un intervento del legislatore per specificarne gli aspetti procedurali. Diversamente, un intervento del legislatore sul punto era ritenuto comunque opportuno da A MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 139 s., spec. 154, ed era stato anche predisposto, con lo schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007 (e mai presentato alle Camere). Sottolinea comunque gli «evidenti difetti di formulazione» dell'art. 116, terzo comma, Cost. A. MORELLI, *Art. 116*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani, Bologna 2018, 325 s., spec. 329.

<sup>5</sup> L'unico riferimento esplicito sembra essere rinvenibile nelle pieghe della legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147, secondo cui «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge»). Sul punto si tornerà *infra* nel testo. Per ulteriori riferimenti v. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14 luglio 2014.

enti locali, il cui parere è menzionato nella stessa disposizione costituzionale; *iii*) la titolarità e le modalità di esercizio dell’iniziativa legislativa destinata a innescare il procedimento presso le Camere; *iv*) i vincoli ipotizzabili rispetto al procedimento parlamentare di approvazione (a maggioranza assoluta).

Quanto infine ai contenuti degli Accordi preliminari, balza agli occhi del lettore la chiosa inserita in ciascuno di essi, secondo la quale «l’approvazione da parte delle Camere dell’intesa [...] avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato per 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>6</sup>. Un simile spunto suscita non pochi stimoli circa la collocazione sistematica delle intese e dei loro contenuti, nonché sulla definizione del potere decisionale residuo in capo al Parlamento a seguito del raggiungimento di detta intesa<sup>7</sup>.

## 2. La natura degli “Accordi preliminari”

Anzitutto sembra opportuno soffermarsi sulla natura di questi “Accordi preliminari”, precisando (ove ve ne fosse bisogno) la loro distinzione rispetto

---

<sup>6</sup> V. l’ultimo punto delle premesse, identico in ciascuno dei tre accordi, presente a p. 5 degli accordi conclusi con le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia e a p. 6 dell’accordo concluso con la Regione Veneto.

<sup>7</sup> Sul punto, il collegamento con il procedimento di approvazione delle intese con le confessioni religiose era già stato preconizzato da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino 2003, 135 s., spec. 153. Sulla necessità che la legge statale di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. si limiti ad approvare i contenuti dell’intesa senza poterli in alcun modo modificare v. 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 s., spec. 57.

alle “intese” che l’art. 116, terzo comma, Cost. pone alla base della legge statale di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni di diritto comune.

Benché sottoscritti dalle medesime parti che verosimilmente definiranno e sottoscriveranno queste ultime, i testi di cui si tratta si autoqualificano infatti come «Accordi preliminari in merito all’intesa...», e precisano di essere il risultato di un «primo confronto, ispirato al principio di leale collaborazione»<sup>8</sup>. Dunque, si collocano in un momento precedente, informale e opportuno, in vista del perfezionamento dell’accordo vero e proprio, che poi verrà trasfuso in legge dello Stato secondo le modalità e con i vincoli prescritti dalla Costituzione.

A valle di questi “Accordi preliminari” potrà avvenire anzitutto una interlocuzione tra gli esecutivi che li hanno sottoscritti e gli organi rappresentativi dei rispettivi livelli di governo, ossia tra Parlamento e Governo<sup>9</sup>, da una parte, e ciascuno dei tre Consigli regionali delle Regioni interessate con la “propria” Giunta, dall’altra. Si diceva che un simile momento risulta tanto più opportuno (e, anzi, necessario) dal momento che il conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia ben potrebbe comprendere il trasferimento dell’esercizio della funzione legislativa negli ambiti individuati dall’art. 116, terzo

---

<sup>8</sup> V. *l’incipit* dei punti citati alla nota 6. Sulla valenza “politica” del principio di leale collaborazione in relazione alla differenziazione regionale, v. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino 2007, 89 s.

<sup>9</sup> È da segnalarsi criticamente che gli Accordi preliminari non siano stati in alcun modo trasmessi al Parlamento, anche alla luce del fatto che non esiste una procedura a tal fine. Dunque, l’unica possibilità per il Parlamento di poterne apprendere il contenuto al fine di instaurare quel dialogo con il Governo che risulta indispensabile ai fini della definizione della posizione statale in relazione alla conclusione dell’intesa con la Regione, è quella di richiederla al Governo, magari attraverso una iniziativa della Commissione parlamentare per le questioni regionali (o, paradossalmente, attraverso una trasmissione da parte dei Consigli regionali interessati delle risultanze di un loro voto sul punto).

comma, Cost. Anzi, in realtà questa sembrerebbe la *ratio* primaria del disposto costituzionale, specie ove si consideri che l’allocazione delle funzioni amministrative è, in principio, assai meno rigida, nonché definita sulla base del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost.

In ogni caso, anche quando – come nei contenuti degli Accordi preliminari di cui si tratta – non vi fosse menzione del trasferimento dell’esercizio della funzione legislativa in ambiti materiali determinati, l’interlocuzione con i Consigli regionali risulta comunque assolutamente necessaria, sia perché questi ultimi potrebbero richiedere di ampliare le intese nel senso indicato; sia perché un eventuale trasferimento di competenze amministrative potrebbe comportare una qualche implicita e parallela conseguenza sul modo di esercizio della funzione legislativa; infine, sia perché – come si vedrà – si ritiene che debbano essere direttamente i Consigli regionali a presentare i disegni di legge previsti dall’art. 116, terzo comma, Cost. esercitando direttamente il loro potere derivante dall’art. 121, secondo comma, ultimo periodo, Cost.

È significativo notare che il Consiglio regionale del Veneto (come riportato nello stesso Accordo preliminare e ancor prima della sua conclusione) abbia già deliberato una proposta di legge da presentarsi alle Camere sulla base dei contenuti della legge istitutiva del referendum regionale (e alla luce dell’esito di questo)<sup>10</sup>. Tuttavia tale proposta di legge (i cui contenuti non rispecchiano affatto quelli del successivo Accordo preliminare concluso tra Giunta regionale

---

<sup>10</sup> Delibera del Consiglio regionale del Veneto del 15 novembre 2017, recante la proposta di legge statale n. 43, menzionata anche nell’Accordo preliminare (p. 3 s.), che a sua volta si pone in applicazione dell’art. 2, comma 2, della precedente l.r. Veneto 19 giugno 2014, n. 15, istitutiva della consultazione referendaria: «Se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto e viene raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, il Presidente della Giunta regionale propone al Consiglio regionale un programma di negoziati che intende condurre con lo Stato e presenta un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto».



e Governo<sup>11</sup>) non risulta essere stata effettivamente presentata presso le Camere, bensì trasmessa dalla Giunta regionale al Governo<sup>12</sup>, al fine di avviare il negoziato poi concluso con l'Accordo medesimo<sup>13</sup>. E, oltretutto, il riferimento esplicito nel suo titolo all'art. 116, terzo comma, Cost. l'avrebbe resa di discutibile ammissibilità e procedibilità, stante il fatto che, appunto, l'intesa menzionata in Costituzione era (ed è) ancora lungi dall'essere sottoscritta.

Circa le modalità di trasformazione di detti Accordi preliminari in intese vere e proprie, nulla appare necessariamente precluso e potrebbero individuarsi ipotesi e procedure a tal fine. Del resto, lo stesso procedimento di definizione e conclusione delle intese *ex art. 8 Cost.* è stato in qualche modo regolamentato, e ora si avvale di una apposita commissione interministeriale, secondo un modello che potrebbe essere opportunamente replicato in questa sede<sup>14</sup>. È vero che gli Accordi preliminari richiamano il procedimento di cui all'art. 8 Cost. limitatamente alla (sola) fase di «approvazione da parte delle Camere dell'intesa», e non anche alla conclusione di quest'ultima. Tuttavia, non risulta in alcun modo preclusa al Governo la possibilità di creare sedi istituzionalmente dedicate alla discussione e alla definizione dei contenuti delle intese, opportunamente

---

<sup>11</sup> In particolare, nella proposta di legge statale deliberata dal Consiglio regionale del Veneto si riscontra tutta una serie di (proposte di) trasferimenti di esercizio della funzione legislativa, in particolare in relazione all'istruzione (v. art. 3), alla tutela dell'ambiente (art. 7), di ordinamento delle CCIAA del territorio veneto (art. 23).

<sup>12</sup> La lettera del Presidente della Giunta regionale al Presidente del Consiglio dei Ministri, datata 20 novembre 2017, è consultabile sul citato portale della Regione Veneto.

<sup>13</sup> V., nell'Accordo preliminare con la Regione Veneto, il punto incluso tra i "visti" nelle premesse (p. 4).

<sup>14</sup> Si tratta della Commissione interministeriale per le intese con le Confessioni religiose, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1997 e da ultimo prorogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2016.

coordinando i lavori tra procedimenti temporalmente coincidenti e magari contenutisticamente non incompatibili.

*3. Il modello procedurale dell'approvazione delle intese ex art. 8 Cost.*

Prima di affrontare i nodi procedurali emergenti dalle disposizioni dell'art. 116, terzo comma, Cost., conviene soffermarsi un attimo sul richiamo presente negli stessi accordi preliminari al modello da seguire nel procedimento di approvazione delle intese presso le Camere, che si annuncia dovrà avvenire «in conformità al procedimento, ormai consolidato per via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose», in quanto da esso sembrano poter discendere diverse conseguenze su ciascuno degli ulteriori profili interessati.

Un simile riferimento colpisce – e, anzi, per un certo verso sorprende, nonostante la consonanza dei disposti degli artt. 8, terzo comma, e 116, terzo comma, ultimo periodo, Cost.<sup>15</sup> – se non altro per la scelta di non seguire il modello procedimentale della autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che, a una prima valutazione, sarebbe parso maggiormente coerente a regolare il recepimento di accordi di cui sono parti enti territoriali (intesi come livelli ordinamentali, per altro tra loro pariordinati alla luce della formulazione dell'art. 114 Cost., come novellato nel 2001). È ben vero che lo stesso modello della “autorizzazione alla ratifica” implica una dualità della decisione da parte dello Stato italiano (o almeno una molteplicità dei soggetti coinvolti), limitando il ruolo del Parlamento a una parte importante ma non esclusiva del procedimento di finalizzazione e “interiorizzazione” dell'impegno assunto dai propri rappresentanti con soggetti “altri”. Eppure, l'aver scelto il

---

<sup>15</sup> In entrambi i casi si ritrova infatti la locuzione «sulla base dell'intesa» in riferimento all'approvazione della relativa legge.

modello delle intese *ex art. 8 Cost.* colloca – in maniera per qualche verso anomala – l’attivazione del regionalismo differenziato nel prisma procedurale della protezione delle minoranze, piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi (benché comunque ricompresi all’interno della Repubblica complessivamente intesa, se non anche dello stesso Stato-ordinamento).

In ogni caso, prendendo per buono tale riferimento anche alla luce della spiccata matrice negoziale dell’intero contesto del regionalismo differenziato<sup>16</sup> (nel quale dunque non può non essere tenuta in debita considerazione la volontà delle “parti”), è opportuno richiamare per sommi capi in cosa si sostanzia il procedimento «ormai consolidato per via di prassi» per l’approvazione delle intese *ex art. 8 Cost.*

Anzitutto va chiarito qual è il tratto differenziale del procedimento parlamentare di approvazione delle intese rispetto a quello di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, al di là dell’elemento comune di situare il procedimento parlamentare a valle di un momento pattizio di cui è stato parte il Governo. Se però nell’autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali vi è una «*separazione* tra una fase a contenuto parlamentare e una fase a contenuto pattizio»<sup>17</sup> (trattandosi di un’azione sul piano esterno, da inquadrarsi sul diritto internazionale e, in particolare all’interno della Convenzione di Vienna del 1969 anche in relazione ai profili di responsabilità degli Stati derivanti dall’adesione a un accordo internazionale), nel caso dei procedimenti *ex art. 8 Cost.* tale

---

<sup>16</sup> Sul punto si ricordino le considerazioni di R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 9 s., il quale – pur in una lettura assai critica dell’art. 116, terzo comma, Cost., alla luce di una considerazione complessiva degli equilibri della riforma del Titolo V – prospetta una fungibilità tra l’attivazione del meccanismo e il raggiungimento di appositi “accordi” di diversa natura tra Stato e Regione.

<sup>17</sup> Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3<sup>a</sup> edizione, Bologna 2003, 374.

condizione non si riscontra, costituendo l'intesa un «presupposto indefettibile e inalterabile delle norme legislative poste all'approvazione del Parlamento»<sup>18</sup>. Dunque se il procedimento di approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali “segue” la stipula dei trattati, quello di approvazione delle intese con le confessioni religiose costituisce una fase sì distinta, ma comunque inserita nello stesso procedimento, interamente confinato all'interno del quadro costituzionale italiano (e anzi, benché secondo una prospettiva recentemente tracciata dalla giurisprudenza costituzionale – che invero suscita più di qualche perplessità presso chi scrive – addirittura da inquadrarsi all'interno del circuito dell'indirizzo politico definito tra Governo e Parlamento<sup>19</sup>).

In concreto, rispetto alle ipotesi di emendabilità o inemendabilità del disegno di legge di recepimento dell'intesa sono state proposte dalla dottrina diverse soluzioni, discendenti del resto dall'impostazione adottata in merito al rapporto tra legge e intesa. Infatti, chi ha sostenuto la natura eminentemente preparatoria dell'intesa per la successiva legge è stato più propenso ad ammettere una maggiore discrezionalità del legislatore rispetto a chi invece ha inquadrato il momento pattizio come un vero e proprio presupposto sostanziale dell'atto legislativo<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> V., sul punto, la sentenza n. 52 del 2016 e, nel senso indicato criticamente nel testo 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 [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 marzo 2016. *Contra*, con considerazioni che invece appaiono pienamente condivisibili, M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giur. cost.*, 2016, 560 s.

<sup>20</sup> Del primo avviso v. T. MARTINES, *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, II. *L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona*, Milano 1977, 377, il quale definisce questo tipo di

Nella prassi parlamentare, alla luce della evoluzione alquanto tormentata dei precedenti nonché dell'assenza di specifiche norme speciali o comunque minimamente limitative nei regolamenti parlamentari<sup>21</sup>, sembra essersi affermata non tanto un'assoluta inammissibilità degli emendamenti, quanto

---

leggi come aventi un «presupposto necessario e vincolante» nell'intesa. Analogamente v. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari 1990, 179, nonché B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, a cura di V. Coccozza-S. Staiano, Torino 2001, 897 s. Per la seconda impostazione v. invece F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 1999, 129, nonché S. LABRIOLA, *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, a cura di S. Traversa, Napoli 2006, 216 s., spec. 270: «la legge parlamentare è di sola approvazione, e quindi può solo approvare il provvedimento, sul quale si è formato il consenso dei rappresentanti [...] dei culti acattolici e del Governo, oppure respingerlo, ma non può né emendarlo, né apporre condizioni». Per una approfondita ricostruzione del tema v. G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese e accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, II, Roma 1987, 3 s.

<sup>21</sup> Una prospettiva di maggiore formalizzazione del procedimento di stipulazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sembrava poter essere aperta dal progetto di legge discusso presso la I Commissione della Camera nella XV leg. (A.C. 36 e abb.), il cui testo unificato elaborato dal relatore Zaccaria (Ulivo), presentato in una seconda versione nella seduta del 4 luglio 2007 della Commissione stessa, conteneva un Capo II intitolato «Procedura per l'iscrizione nel registro delle Confessioni» ed un Capo V riguardante proprio il procedimento di conclusione delle Intese. Lo stesso testo, però, non interveniva con norme esplicite sul tema della emendabilità o meno del conseguente disegno di legge, limitandosi a prevedere che «il disegno di legge di approvazione dell'intesa che disciplina i rapporti della confessione religiosa con lo Stato è presentato prontamente dal Governo al Parlamento. Ad esso è allegato il testo dell'intesa stessa» (art. 41). In ogni caso, il progetto di legge è decaduto con il termine della legislatura.

piuttosto la consapevolezza che l'approvazione di proposte emendative contrarie ai principi cardine dell'intesa renderebbero necessaria la sua rinegoziazione, ed il conseguente azzeramento dell'*iter* del progetto di legge<sup>22</sup>. Già nelle prime esperienze si era andata fatta strada un'interpretazione assai limitativa della proponibilità degli emendamenti, ritenendosi ammissibili solo quelli diretti a modificare «parti che non siano tali da incidere sui contenuti dell'intesa». A questo quadro di partenza si aggiunse quello che potremmo definire il principio della "integralità" delle intese, per cui «la eventuale reiezione anche di un solo articolo determinerebbe l'ulteriore improcedibilità del disegno di legge e la conseguente necessità di una rinegoziazione dell'intesa»<sup>23</sup>. Nella X legislatura si giunse infine ad affermare esplicitamente la sostanziale inemendabilità di tali progetti di legge<sup>24</sup>.

Più di recente, invece, l'orientamento delle Presidenze di Camera e Senato è stato volto a riprendere l'impostazione originaria, ammettendo emendamenti

---

<sup>22</sup> V. in questo senso l'intervento del deputato Lembo (An) in A.C., XIII leg., I Commissione, res. somm. 10 gennaio 2001, p. 10 (riportato, con un'opportuna integrazione in A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, 2002, 4547), che segnala di condividere «una emendabilità limitata del testo di tali accordi [*rectius*, dei disegni di legge conseguenti alle intese] i quali, qualora risultassero fortemente modificati nella loro essenza, dovrebbero essere oggetto di rinegoziazione». Inoltre v. R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, cit., 181.

<sup>23</sup> V., in sede di prima applicazione, A.C. IX leg., res. sten. 9 luglio 1984, 15422.

<sup>24</sup> V. A.C., X leg., I Commissione, res. somm. 2 marzo 1988, p. 7, quando fu ritenuto dal Presidente della Commissione Labriola, in senso assoluto, "inopportuno" qualunque intervento emendativo sull'A.C. 1829 (riguardante l'intesa con le Assemblee di Dio in Italia). Analogamente, il Presidente Labriola ricordò in occasione della discussione dell'A.C. 2953 (riguardante l'intesa con le Comunità israelitiche italiane) che «il Parlamento non ha su questo tipo di strumenti legislativi potestà dispositiva sul contenuto», v. A.C., X leg., I Commissione, res. somm. 16 novembre 1988, p. 15.

riguardanti il versante “interno” del recepimento dell’intesa, quali la copertura finanziaria<sup>25</sup>, o la data di entrata in vigore delle leggi stesse<sup>26</sup>, ma comunque mai in relazione ai contenuti, benché questi fossero presenti nell’articolato e non confinati in un allegato a un articolo unico di rinvio ad esso. Infatti, a differenza dei procedimenti di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali – e si tratta di un aspetto invero alquanto singolare – la prassi assolutamente consolidata e confermata dalla sua evoluzione più recente<sup>27</sup> vede una specificità relativa alla struttura dell’atto: mentre i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica sono di norma costituiti da ben pochi articoli, per lo più recanti le disposizioni di autorizzazione alla ratifica e l’ordine di esecuzione – nonché, se del caso, disposizioni relative alla copertura finanziaria e all’entrata in vigore – e rinviati al trattato riportato in allegato, i progetti di legge di cui all’art. 8, terzo comma, Cost., riproducono nello stesso articolato il contenuto dell’intesa siglata tra il Governo e le rappresentanze della confessione religiosa (anche se il testo siglato viene poi allegato al medesimo disegno di legge)<sup>28</sup>. Le ragioni di questa

---

<sup>25</sup> In questo senso l’ammissione dell’emendamento 34.1 della Commissione relativo all’A.C. 1849 riguardante l’intesa con la Chiesa evangelica luterana in Italia (v. A.C., XII leg., res. sten. 11 maggio 1995, p. 10563).

<sup>26</sup> V. l’articolo aggiuntivo 4.01 e l’emendamento 3.1, rispettivamente riferiti agli AA.CC. 2738 (Comunità israelitiche italiane) e 2747 (Chiese avventiste del 7° giorno) in A.C., XIII leg., I Commissione, res. somm. 11 dicembre 1996, p. 40 s.; oppure, da ultimo, l’emendamento 26.100 approvato nel corso dell’*iter* dell’A.S. 2235, XVI leg. (Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai). Cfr. anche A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l’approvazione delle leggi conseguenti a intese*, cit., 4535 s.

<sup>27</sup> V. la legge 30 luglio 2016, n. 130, di approvazione dell’intesa tra Stato e l’Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai.

<sup>28</sup> V., ad esempio, A.C. 1356, IX leg. (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese); A.C. 1829, X leg. (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia); A.S. 1852, XIII leg. (Modifica dell’intesa

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 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.

#### *4. L'attivazione del procedimento presso il Parlamento*

Quanto all'attivazione del procedimento devono distinguersi due momenti di "iniziativa": *i*) quella generale, di impulso all'avvio del dialogo tra Regione e Stato; e *ii*) l'iniziativa legislativa in senso stretto, menzionata esplicitamente dall'art. 116, terzo comma, Cost.

---

tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione delle Chiese avventiste del 7° giorno, in attuazione dell'articolo 8, comma terzo, della Costituzione); A.C. 7023, XIII leg. (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana); A.S. 2235, XVI leg. (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione); A.S. 2192, XVII leg. (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione).



In entrambi i casi si può provare a ipotizzare chi effettivamente debba procedere ad attivare le diverse fasi dell'*iter*.

La citata disposizione della l. 147/2013, individuando il Governo (nel Presidente del Consiglio dei ministri e nel Ministro per gli affari regionali) come soggetto destinatario dell'iniziativa regionale, sembra così indirettamente individuare nella Giunta Regionale il soggetto titolare dell'impulso iniziale, come organo omologo rispetto ai destinatari dello stesso<sup>29</sup>.

Quanto al successivo procedimento presso le Camere, non vi sono procedure formalizzate. Eppure, non sembrano esserci dubbi circa il fatto che la titolarità dell'iniziativa legislativa destinata ad attivare l'*iter* esplicitamente menzionato all'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. debba essere regionale<sup>30</sup>. Specie in considerazione della natura del procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa raggiunta senza possibilità di una sua modifica, l'impulso alla sua definizione non può che essere regionale, essendo la Regione il soggetto direttamente interessato all'esercizio di quelle "forme e condizioni particolari di autonomia". Ragionando *a contrario*, qualora la posizione regionale mutasse per qualsiasi motivo successivamente alla conclusione dell'intesa e la Regione perdesse interesse nell'attivazione di quelle particolari forme di differenziazione ivi progettate, non sembra possibile che sia poi il livello statale a imporgliele per mezzo di una legge approvata dal

---

<sup>29</sup> Rispetto al contenuto delle proposte avanzate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto a fine 2017 si v. R. BIFULCO-M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'articolo 116, c. 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

<sup>30</sup> Di questo avviso anche A. CARIOLA-F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino 2006, III, 2178 s., spec. 2193, nonché M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 153 («procedimento legislativo atipico, i cui elementi essenziali sono individuati [...] nell'iniziativa legislativa affidata, in via esclusiva, alla stessa Regione»).

Parlamento su proposta del Governo. Anche qui, l'interpretazione in questo senso della disposizione costituzionale sembra sufficientemente piana: «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata». Non sembra possibile che, a seguito di una attivazione regionale del procedimento globalmente considerato, possa poi essere lo Stato (e, per esso, al Governo, come pure riportano gli stessi Accordi preliminari<sup>31</sup>) a introdurre il formale atto di iniziativa legislativa in materia.

L'ipotesi per cui potrebbe essere il Governo a presentare i disegni di legge di approvazione delle intese, ancorché astrattamente in linea con il citato richiamo, presente negli accordi preliminari, al procedimento seguito ai sensi dell'art. 8 Cost., non convince. In generale, non si capisce come mai a una attivazione regionale del procedimento complessivo dovrebbe poi seguire una sorta di monopolio statale nell'iniziativa dell'atto che ne costituirebbe il compimento, rimettendosi dunque a una discrezionalità governativa incompatibile con il principio di leale collaborazione. Inoltre, tale monopolio risulta superato finanche in relazione al procedimento di approvazione delle intese con le confessioni religiose, rispetto al quale, analogamente agli sviluppi nella prassi relativa all'iniziativa legislativa relativa alle ratifiche, la Giunta per il regolamento della Camera ha ammesso la presentazione da parte parlamentare di proposte di legge volte al recepimento delle intese<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> V., in ciascuno di essi, l'ultimo punto dei "Considerato" (p. 2), ove si legge quanto segue: «[l'art. 116, terzo comma, della Costituzione] stabilisce che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono attribuite con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base dell'intesa tra lo Stato e la Regione *e su proposta del Governo*» (corsivo aggiunto).

<sup>32</sup> V. la relazione del Presidente della Camera Bertinotti allegata a A.C., XV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 28 febbraio 2007, p. 37 s. In dottrina questa possibilità era già stata avvertita da G. QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e*

Di più: stante la natura diretta dell'interesse regionale nell'ampliamento della propria sfera di autonomia quel riferimento nella disposizione costituzionale all'iniziativa regionale non può riferirsi alla generale fase di impulso del procedimento, cosa che lo ridurrebbe a *inutiliter data*. Lo stesso inciso acquista una qualche valenza solo ove interpretato nel senso di attribuire al livello regionale anche l'instaurazione della fase finale del procedimento complessivo, attivando il procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa raggiunta.

Muovendo da queste premesse, sembra necessario concludere che, all'interno della Regione, l'iniziativa del procedimento legislativo statale dovrebbe essere promossa dal Consiglio regionale, e non dalla Giunta. Trattandosi di un procedimento parlamentare finalizzato all'approvazione di una legge (benché a maggioranza assoluta), non si vede come potrebbe derogarsi all'art. 121, secondo comma, ultimo periodo, Cost., che appunto attribuisce tale potere all'organo legislativo<sup>33</sup>. Semmai, ci si potrebbe domandare se, all'interno

---

*confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, II, Milano 1968, 611, nonché da S. LABRIOLA, *Della intolleranza religiosa: le intese secondo l'articolo 8 della Costituzione tra ostruzionismi del Governo e rimedi possibili*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli 1992, 85. *Contra*, R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova 1997, 57. In realtà, questo sviluppo risulta per altri motivi discutibile, essendo impossibile un pieno parallelismo con quanto avviene per i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, in relazione ai quali esiste una apposita base legislativa che impone al Governo di informare tempestivamente le Camere dei trattati internazionali da esso stipulati «affinché i deputati possano adottare le loro determinazioni in proposito» (v. l'art. 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839), obbligo che non trova un omologo in relazione alla conclusione di intese con le confessioni religiose, per cui non esiste una disponibilità ufficiale delle intese siglate, ma unicamente una loro conoscenza di tipo notiziale.

<sup>33</sup> Concordemente, M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 4.

della singola Regione “interessata”, possa disporsi una specifica articolazione dei rapporti tra organi regionali<sup>34</sup>. Certamente ciò appare possibile in sede statutaria e, anzi, specificamente nello Statuto lombardo si trova l’esplicito conferimento in capo al Consiglio regionale della deliberazione «in merito all’iniziativa e alla conclusione dell’intesa con lo Stato di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione»<sup>35</sup>. Non risultano invece disposizioni specifiche negli Statuti di Emilia-Romagna e Veneto.

Da una ulteriore prospettiva, il riferimento al fatto che l’iniziativa debba provenire dalla Regione “interessata” sembra confermare ulteriormente la natura bilaterale del procedimento, che vede come parti lo Stato e “quella” specifica Regione. Così argomentando, sembra doversi escludere anche una unica legge statale per la approvazione di più intese nelle quali sono coinvolte Regioni diverse.

##### *5. La consultazione degli enti locali*

Resta da collocare la consultazione degli enti locali, sì prevista dall’art. 116, terzo comma, Cost. ma non univocamente collocata a monte o a valle dell’intesa (e dunque prima o durante il procedimento parlamentare di approvazione della legge statale che la reca). Ad un primo esame, alla luce della particolarità del procedimento parlamentare di approvazione dell’intesa secondo il modello descritto, risulterebbe utile unicamente una consultazione a livello regionale nella fase di interlocuzione tra Consiglio e Giunta finalizzata alla definizione

---

<sup>34</sup> Su quest’ultimo punto, lo stesso M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 154, lasciava aperta la porta a una possibile iniziativa da parte della Giunta regionale, ma comunque escludendo la possibilità che potesse essere un soggetto statale ad agire in tal senso.

<sup>35</sup> Art. 14, comma 3, lett. g), dello Statuto lombardo.

della posizione regionale in vista della conclusione della stessa, in modo da poter tener conto in quella sede delle istanze locali. O, al limite, nell'ambito delle sedi negoziali tra Stato e Regione che fossero eventualmente create a tale scopo.

Benché sia già stata collocata al di fuori del perimetro formale del procedimento *ex art. 116*, terzo comma, Cost., la già citata delibera finalizzata all'approvazione di proposta di legge statale da parte del Consiglio regionale del Veneto del novembre 2017 potrebbe offrire qualche utile indicazione in questo senso. In quella occasione, infatti, sono state inserite consultazioni dei rappresentanti degli enti territoriali e di ulteriori soggetti della società civile all'interno del procedimento consiliare che ha condotto alla delibera<sup>36</sup>. Il metodo seguito in quel caso appare corretto. Se infatti il procedimento parlamentare (statale) è finalizzato a una mera ratifica dei contenuti dell'intesa, non si vede quale utilità e quale minimo impatto potrebbe mai avere una consultazione così "tardiva" degli enti locali, oltre alla già consolidata difficoltà di riconoscere momenti di confronto reale ed effettivo tra Parlamento e enti territoriali, anche a prescindere dalla mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ma in generale in riferimento allo scarso rilievo riconosciuto nel procedimento parlamentare all'interlocuzione con gli altri livelli territoriali<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> V. la seduta del 6 novembre 2017 della Prima commissione consiliare, nella quale sono stati auditi ANCI Veneto, UPI Veneto e UNCEM Veneto, oltre ai parlamentari europei eletti nel territorio, i rettori delle università venete e ulteriori soggetti del mondo sindacale e datoriale regionale: <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pdf/convoca/10/1178/20170024880.pdf>.

<sup>37</sup> Cfr., in generale, E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. "sentiti" ma non ... ascoltati*, in *Giur. cost.*, 2010, 2969 s. Sul punto, si v. tuttavia la recente adozione di un nuovo regolamento da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che prevede – tra l'altro – la possibilità di audire non soltanto referenti istituzionali degli organi di raccordo, ma anche specifici rappresentanti di Regioni e di enti locali, adottato per la

Circa infine la modalità attraverso cui la singola Regione dovrebbe procedere alla consultazione degli enti locali sembra potersi escludere pacificamente la necessità di ricorrere a una consultazione referendaria, come invece è richiesto – ad esempio – per la modifica delle circoscrizioni comunali, la istituzione di nuovi comuni o la modifica della loro denominazione<sup>38</sup>. È evidente infatti la differenza testuale tra gli artt. 116, terzo comma, e 133, secondo comma, Cost., per cui il primo fa riferimento agli “enti locali”, mentre il secondo alle “popolazioni interessate”. Risulta quindi percorribile la via del coinvolgimento di rappresentanti degli enti locali nonché, eventualmente, del Consiglio delle autonomie locali, magari attraverso le procedure già disciplinate nelle disposizioni statutarie e dei regolamenti consiliari.

*6. Conclusioni: tratti di un modello procedurale tutto da verificare*

Sintetizzando le brevi riflessioni che sono state proposte in questa sede, stando alle disposizioni costituzionali dell’art. 116, terzo comma, e al riferimento al procedimento seguito per l’approvazione delle intese di cui all’art. 8 Cost., si delinerebbe un procedimento fondato sui seguenti passaggi:

- a)* discussione presso i Consigli regionali interessati (nonché presso il Parlamento) degli Accordi preliminari sottoscritti dalla Regione con il Governo;
- b)* in questa fase, audizione degli enti locali mediante i loro rappresentanti;
- c)* definizione – in dialogo tra Consiglio regionale e Giunta (e, dall’altra parte, tra Parlamento e Governo) – dei contenuti dell’intesa da sottoscrivere tra Regione e Stato (ossia tra Giunta regionale e Governo);

---

consultazione delle autonomie territoriali, ai sensi dell’articolo 52, terzo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (v. il Bollettino delle Commissioni bicamerali, 13 dicembre 2017).

<sup>38</sup> Sul punto v., da ultimo, Corte cost., sent. n. 2 del 2018, §4 in diritto.

- d) presentazione dell'intesa, da parte della Giunta regionale, al Consiglio regionale e approvazione da parte di quest'ultimo (ai sensi dell'art. 121 secondo comma, Cost.) di una proposta di legge destinata alle Camere e recante, nel testo, il contenuto dell'intesa sottoscritta tra Giunta regionale e Governo;
- e) conseguente attivazione del procedimento parlamentare di approvazione della legge secondo il modello procedurale consolidato sulla base dell'art. 8 Cost., che non ammette proposte di emendamento se non per i profili organizzativi e (forse) finanziari attinenti la sola parte statale (e, comunque, solo come aspetti consequenziali ai contenuti dell'intesa e non strumentali alla sua attuazione, perché altrimenti il procedimento dovrebbe essere inteso come fallito e si dovrebbe ritornare a monte alla conclusione di una nuova intesa).

Restano infine da menzionare alcuni aspetti ulteriori, che distinguerebbero le leggi di approvazione delle intese di cui si tratta da quelle relative alle intese *ex art. 8 Cost.*: in tutti e tre gli Accordi preliminari si fa menzione del fatto che le intese sono (...sarebbero) concluse per un tempo limitato, per una durata decennale con possibilità di rinnovo, rinegoziazione o cessazione "definitiva"<sup>39</sup>. Tale limitazione temporale non si riscontra in alcun modo nelle intese con le confessioni religiose e suscita qualche perplessità circa la congruità tra un procedimento così gravoso come quello richiesto dall'art. 116, terzo comma, Cost. e la stabilità dei rapporti tra Stato e Regioni, posto anche che se è l'intesa ad avere durata decennale, il tempo di differenziazione regionale effettiva non potrà che essere inferiore, dovendo scontare dai dieci anni il tempo necessario per l'approvazione parlamentare della stessa.

Infine, resta massimamente incerta l'influenza dei principi di cui all'art. 119 Cost., pur richiamati esplicitamente dall'art. 116, terzo comma, Cost. –

---

<sup>39</sup> V. l'art. 2 di ciascun Accordo preliminare.

all'apparenza – come limite per il procedimento di approvazione dell'intesa<sup>40</sup>, ed ora per di più novellati, stante le modifiche apportate all'art. 119 dalla l. cost. n. 1 del 2012, nel senso di richiamare anche in quella sede «l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»<sup>41</sup>.

Ad ogni buon conto, per la risoluzione di questi e di eventuali ulteriori interrogativi sarà determinante l'orientamento del prossimo Governo, che sarà chiamato a dar seguito ai negoziati conclusi nella parte finale della legislatura. E non è detto che siano precluse ampie e generali riconsiderazioni dei contenuti degli Accordi preliminari nella fase di loro trasformazione in vere e proprie intese.

---

<sup>40</sup> «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119».

<sup>41</sup> Sul punto, v. le riflessioni di A. D'Atena e S. Mangiameli, nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul regionalismo differenziato condotta dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, Bollettino delle Commissioni bicamerali, 6 febbraio 2018, 26 s.