

Rivista N°: 3/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 28/09/2016

AUTORE: Giuliano Vosa\*

## L'INTESA TRA I PRESIDENTI DELLE CAMERE NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE: SPUNTI PER UNA RICOSTRUZIONE\*\*

*Sommario: 1. Introduzione. 2. La valenza politica dell'intesa: i regolamenti parlamentari all'incrocio dei rapporti fra centro e periferia. 3. Ipotesi ricostruttive: due modelli contrapposti. 4. In assenza d'intesa: conflitto di attribuzione? 5. Segue: il ricorso di minoranza contro l'intesa. 6. La portata giuridica dell'intesa: il policentrismo dell'interpretazione. 7. L'apertura della sfera pubblica e l'efficacia verso terzi dell'intesa. 8. Conclusioni.*

### 1. Introduzione.

Nel variopinto affresco che l'art. 70 del testo costituzionale riscritto dalla riforma restituisce all'interprete, spicca il penultimo comma, inserito nel corpo del procedimento legislativo e riferito alle ipotesi di disaccordo, in prima battuta, sull'ambito applicativo del primo comma – le leggi “ad oggetto proprio”, insuscettibili di abrogazione non espressa e destinate al procedimento paritario – e del secondo comma.<sup>1</sup> Vi si legge che “[i] *Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti*”.

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università LUISS Guido Carli, Dipartimento di Giurisprudenza.

\*\* Lo scritto costituisce il prodotto di una riflessione condotta sulla base del contributo breve pubblicato in *Commentario sistematico alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F. S. Marini e G. Scaccia, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016. Si ha piacere qui di ringraziare il prof. Gino Scaccia, che ne ha ispirato le linee generali, e il CESP – Centro Studi sul Parlamento, presso l'Università LUISS Guido Carli, in seno al quale è venuto forgiandosi. In particolare, un grazie va a Giovanni Piccirilli e a Renato Ibrido, nonché al prof. Nicola Lupo, per la pazienza e l'acume con cui hanno contribuito, attraverso i loro puntuali suggerimenti, ad una più profonda meditazione del tema.

<sup>1</sup> Su cui, *ex multis*, G. PICCIRILLI, “Oggetto proprio” delle leggi previste dal “nuovo” articolo 70 della Costituzione in via di revisione, in *Rass. Parl.*, 2/2016, 69ss. e ulteriore bibliografia.

Benché a prima vista marginale, posto a chiusura dell'intreccio di fattispecie procedurali che costituisce forse la più cospicua delle novità introdotte, ad un esame ravvicinato il comma rivela, in chiave sistematica, potenzialità non trascurabili, suscettibili di imprimere agli assetti di organizzazione costituzionale una deriva forse eterogenea rispetto all'impostazione che la riforma ha inteso conferire al sistema nel suo complesso.

Non pare fuori luogo infatti sostenere che in questo passaggio compaia, inedita finora per la Costituzione repubblicana, una vera e propria intesa tra organi istituzionali, modellata sulla falsariga degli accordi interistituzionali già noti agli studiosi di diritto europeo.<sup>2</sup> Fondamento dell'intesa è infatti il principio di sincera cooperazione interistituzionale, che informa i rapporti fra gli organi della *costellazione post-nazionale* nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.<sup>3</sup> Una peculiare contaminazione a rovescio fra il diritto europeo e quello nazionale, a riprova dell'osmosi che induce a riferirsi all'ordinamento europeo e agli ordinamenti nazionali in chiave di reciproca contaminazione.<sup>4</sup>

## **2. La valenza politica dell'intesa: i regolamenti parlamentari all'incrocio dei rapporti fra centro e periferia.**

L'intesa si colloca in chiusura del negoziato politico, allo scopo di risolvere i conflitti in ordine all'applicazione del procedimento paritario o di quello non paritario per l'approvazione

---

<sup>2</sup> Sulla nozione di accordi interistituzionali, A. TOURNEPICHE, *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2011, in part. 414ss.; in generale, con riferimento alla manualistica italiana, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'UE*, ed. 2013, Caucci, Bari, 300ss.

<sup>3</sup> Il termine *costellazione post-nazionale* è com'è noto adoperato in J. HABERMAS, *Die Post-nationale Konstellation: Politische Essays*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt-am-Mein, 1998. Il principio di sincera collaborazione regola i comportamenti istituzionali nel corso della produzione giuridica – anche in sede di procedura legislativa ordinaria – e costituisce il primo nucleo delle norme sulla normazione che insorgono per accordo tra le istituzioni. In diritto interno, esso ha da instaurarsi fra le due camere del Parlamento: cfr. D. NOCILLA, *Autonomia, coordinamento e leale cooperazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 935ss. Ove più larghi si aprano gli spazi per la produzione giuridica sotto la spinta di un ordinamento basato sull'alterità reciproca fra le istituzioni, tale principio si struttura in più ampie volute; nei rapporti fra Stato ed autonomie, come pure nelle relazioni tra organi del potere statale. Di "ovvia esigenza" che si instauri un principio di leale cooperazione tra le istituzioni dello Stato "qualsiasi sia la forma di governo" parla R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 3ss., 5. Il principio di sincera cooperazione è pilastro della struttura costituzionale dell'ordinamento dell'Unione, che offre a riguardo esempi eloquenti: si veda, da ultimo, C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, 14 aprile 2015, su cui cfr. l'ampio commento di M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi effetti sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17, 9 settembre 2015, in part. p. 14ss. Sul punto, si perdoni altresì il rinvio a G. VOSA, *The Power to Withdraw a Legislative Proposal: Commission's Space of Autonomy in a Poly-Centric Lawmaking*, in *Rivista Italiana di Dir. Pubbl. Comunitario*, 1/2016, 215ss., in part. 226ss.

<sup>4</sup> Sulle virtualità ermeneutiche che scaturiscono dall'osmosi fra diritto europeo e ordinamenti costituzionali degli Stati, capaci di incrementare la legittimazione democratica del diritto nello spazio pubblico europeo, cfr. P. RIDOLA, *I diritti di cittadinanza, il pluralismo e il tempo dell'ordine costituzionale europeo. Le "tradizioni costituzionali comuni" e l'identità culturale europea in una prospettiva storica*, in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 51ss., in part 56ss., 72ss.

di una legge. Secondo il dettato della riforma, le due camere volta per volta intavoleranno un negoziato teso alla definizione dell'*iter* procedimentale da percorrere, al cui esito conseguirà l'applicazione dell'una o dell'altra fattispecie. Un dato, questo, che consentirebbe di leggere tali fattispecie come attribuzioni fissate in via originaria dalla Costituzione; il perimetro di tali attribuzioni, che indica percorsi differenziati per la produzione giuridica e identifica una legittimazione diversa a sostegno di ciascun atto legislativo, viene in concreto tracciato dalle due camere, centri motori dell'intero sistema.<sup>5</sup>

Affinché si giunga a un'intesa, la questione di competenza deve pervenire all'attenzione del Presidente di una camera. Il testo della riforma costituzionale ne deferisce le modalità di sollevazione ai regolamenti: di fronte alla differenziazione dei criteri rappresentativi, i regolamenti non solo esprimono le dinamiche interne alla camera rispettiva, ma veicolano l'autonomia di questa nei rapporti con le altre istituzioni.<sup>6</sup> Sulle norme regolamentari verrà quindi a scaricarsi la tensione generatasi nelle relazioni fra Stato e autonomie, che potrebbe non riuscire a incanalarsi altrimenti a causa del ruolo non più paritario attribuito al Senato e del riparto di competenze ridisegnato in chiave centripeta.<sup>7</sup>

Non sfugge allora che la decisione in ordine all'intesa cela un elevato potenziale divisivo, suscettibile di espandersi oltre la camera stessa per investire, lungo l'intreccio di rappresentanze costruito dal bicameralismo asimmetrico, l'intero equilibrio del sistema. Dell'intesa si coglie infatti, già a prima lettura, l'attitudine a correre sul filo sottile fra politica e diritto, seguendo la linea della frammentazione del potere statale, che tende ad abbandonare il modello unitario per dislocarsi lungo *basi giuridiche* diversificate.

La notevole sensibilità delle questioni che vi si celano scongiurerebbe, forse, di ascrivere l'intesa ai percorsi in cui ordinariamente scorre l'interpretazione del diritto parlamentare; al contrario, indurrebbe a disegnare forme atte a prevenire e comporre il dissenso in sede

---

<sup>5</sup> La frantumazione dell'unità della rappresentanza, di cui dà atto la riforma con il nuovo testo dell'art. 55 Cost., consentirebbe di riformulare il titolo di legittimazione conferito dalla Costituzione alle camere, riconoscendo ad esse una mutua alterità istituzionale: ne conseguirebbe l'instaurazione di più ampi spazi, a favore del Senato, per agire anche *contro* la Camera, pur nel rispetto del principio di sincera cooperazione, allo scopo di rivendicare obiettivi politici di interesse per le *istituzioni territoriali* ivi rappresentate. Di qui il duplice corollario della natura originaria, rispetto al potere statale, delle norme sulla competenza reciproca di Camera e Senato, nonché della qualità di attribuzione costituzionale delle funzioni in tal guisa conferite, non più concettualmente subordinate ad un monolitico potere statale. Su entrambi i punti, le cui conseguenze sistematiche s'intuiscono notevoli, si ritornerà *infra*.

<sup>6</sup> Così avviene negli ordinamenti contrassegnati da un marcato pluralismo istituzionale, alla cui base stanno criteri di legittimazione mutualmente eterogenei. Nell'ambito dell'Unione europea, i regolamenti degli organi che partecipano alla produzione giuridica contemplan norme interne ad efficacia esterna, che non prevedono effetti obbligatori verso le altre istituzioni, ma conferiscono loro facoltà supplementari per una reciproca interazione qualora si accomodino al rispetto di quelle norme. Si leggano, a riprova, le *Conclusioni* dell'Avvocato Generale Niilo Jääskinen in C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, presentate il 18 dicembre 2014, par. 87ss., là dove analizzano il principio di sincera cooperazione quale elemento giuridico minimo delle regole d'ingaggio fra le istituzioni in procedura legislativa ordinaria, insuscettibile tuttavia di obbligare l'una al rispetto delle norme stabilite unilateralmente dall'altra.

<sup>7</sup> Cfr. *ex plurimis* D. MONE, *La clausola di supremazia tra Senato 'territoriale' e depotenziamento del ruolo delle Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1 giugno 2016, p. 5 ed ulteriore bibliografia.

politica, onde si stemperino le tensioni accumulate all'incrocio fra il *cleavage* partitico e quello territoriale e si riducano al minimo, per quanto possibile, i momenti di stallo.<sup>8</sup>

L'intesa infatti si giocherebbe nel *confronto-scontro* fra interpretazioni orientate di norme non solo regolamentari, ma costituzionali, che nascondono divergenze politiche di merito tra le istituzioni di cui la Repubblica si compone. A prim'acchito può dirsi che, pur nel silenzio del testo, verrà messa alla prova la capacità della Giunta per il regolamento di assicurare un sostrato motivazionale alla decisione assunta, per mezzo di una lettura orientata delle norme costituzionali e regolamentari; un compito, questo, che ne avvicina le funzioni a quelle di un Servizio giuridico, impegnato nell'elaborazione di argomenti di diritto a suffragio delle posizioni assunte dall'istituzione. Parimenti, si misurerà l'attitudine ad ammortizzare il dissenso interno da parte dell'Ufficio-Consiglio di Presidenza, in uno alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi. L'azione combinata di questi tre organi istituirebbe un meccanismo di raccordo a mo' di "cinghia di trasmissione" fra i Presidenti, cui è ascrivito il potere di stipulare l'intesa, e le camere rispettive.

La peculiare delicatezza dell'intesa, e insieme la sua centralità nell'equilibrio complessivo del sistema, richiederebbe forse che i soggetti coinvolti in tale meccanismo concorrono ad istituire una sede conciliativa per il negoziato relativo, di indirizzo e supporto ai due Presidenti.<sup>9</sup> Tale sede resta però – in assenza di ulteriori regole – circondata dalla più completa informalità: la decisione finale è un potere del Presidente di ciascuna camera, e a lui solo è imputata.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> A titolo di confronto, si rammenta che l'art. 14 del testo della riforma costituzionale del 2006, riscrivendo l'art. 70 Cost., disponeva all'ultimo comma che i Presidenti delle camere "*d'intesa tra di loro, decidono le eventuali questioni di competenza tra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, in ordine all'esercizio della funzione legislativa*". Tale decisione, dichiarata "*insindacabile in ogni altra sede*", poteva essere deferita dai Presidenti stessi "*ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai rispettivi Presidenti*". Pur in un contesto diverso, la questione di competenza veniva in effetti immaginata come distinta dalle ordinarie questioni regolamentari – dunque svincolata dal circuito Presidente-Giunta per il regolamento – e tuttavia, benché insuscettibile di sindacato giurisdizionale (su cui, diffusamente, *infra*) immediatamente deferibile ad un comitato paritetico, dunque "tecnico" e non proporzionale alla composizione politica dell'Aula.

<sup>9</sup> Sul punto, sarà decisiva la questione del regolamento del nuovo Senato, che deciderà sulla composizione del Consiglio di Presidenza, attualmente composto in modo da garantire il rispetto delle proporzioni fra gruppi di maggioranza e opposizioni e comprensivo, pur senza diritto di voto, del Segretario generale, vertice amministrativo dell'organo. Sull'importanza strategica del regolamento del nuovo Senato, N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4-2016, 16ss.

<sup>10</sup> Quale strumento conclusivo, almeno inizialmente, può ipotizzarsi ad esempio uno scambio di lettere, che impegni anche formalmente l'istituzione al rispetto dei patti, cui si dia un regime di pubblicità adeguato all'atto legislativo su cui verte. Lo scambio di lettere è infatti la forma con cui le istituzioni europee prendono atto dell'intervenuto accordo su reciproche posizioni in seguito a contatti informali: cfr. R. CORBETT, F. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, John Harper, London, 2011, p. 153s. Sull'auspicabile ingresso di siffatti strumenti nel diritto parlamentare italiano, cfr. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 533ss.

### 3. Ipotesi ricostruttive: due modelli contrapposti.

Volendo tracciare una bipartizione schematica, ancorché tendenziale e approssimata, fra i modelli cui i regolamenti parlamentari potrebbero ispirarsi per costruire le modalità pratiche dell'intesa, la scelta potrebbe oscillare fra due opzioni. Da un lato, affidare la sollevazione della questione alla maggioranza, se del caso con un voto apposito che conferisca al Presidente una sorta di mandato; dall'altro, consentire a una minoranza o addirittura a singoli parlamentari di indurre il Presidente a sollevare la questione. Nel primo caso, la questione di competenza è strumento nelle mani della maggioranza, con cui la camera nel suo complesso rivendica la violazione delle norme sulla competenza. Nel secondo caso, è veicolo delle ragioni di minoranza, prestandosi a formare un asse con uno o entrambi i Presidenti delle camere. In quest'ultimo caso, ad esempio, una minoranza della Camera e il Presidente del Senato basterebbero ad appellarsi all'intesa, spingendo il Presidente (e la maggioranza) della Camera a un negoziato cui non può restare alieno il contenuto politico dell'atto del quale si discute.<sup>11</sup>

Alla base di tali divergenti impostazioni metodologiche stanno due diverse concezioni dell'intesa, e della sottostante questione sulla competenza. Il primo modello tende a configurare la questione di competenza come un tema prevalentemente politico, sottoponendone i termini alla regola di maggioranza; come se fosse parte integrante, sul merito, del progetto di legge in esame. Il secondo, per contro, la considera una regola a maggior tasso di razionalizzazione giuridica, affidandone la risoluzione ai Presidenti di Assemblea nell'esercizio della loro funzione magistratuale.

Quale che sia la lettura che voglia privilegiarsi, *de iure condendo* il tema offre non pochi spunti di riflessione.

Il testo costituzionale riformato affida *tout court* ai Presidenti la decisione sui termini dell'intesa tra le due camere. Giacché però l'intesa impegna la camera nella sua interezza, è dubbio se il Presidente, una volta raggiunto l'accordo, debba per forza rifarsi alla camera di appartenenza, sollecitandone il voto; o se possa impegnare invece l'istituzione da solo – previa consultazione, nel caso, con l'Ufficio e con la Giunta per il regolamento – imponendo la propria scelta al *plenum*.

Il tenore letterale dell'art. 70 riformato potrebbe far ritenere che il richiamo ai regolamenti delle camere per la sollevazione delle questioni si riferisca anche alle forme di negoziazione dell'intesa. Il punto resterebbe allora nella disponibilità delle norme regolamentari. Quale potrebbe dunque essere la soluzione più coerente? Dipende dal modello prescelto: se l'intesa è strumento di maggioranza, si direbbe, il Presidente dovrà riferire al *plenum*, cui andrebbe di fatto ricondotta la decisione di ratificare l'intesa o di dar mandato al Presidente di sollevare conflitto di attribuzione (*infra*). Se invece l'intesa si configura come veicolo di ragioni anche minoritarie, la responsabilità si restringe al vertice della camera. Coerentemente

---

<sup>11</sup> Non occorre premettere che, stante l'autonomia regolamentare di ciascuna camera, potrebbero seguirsi modelli diversi per Camera e Senato, non essendo stato toccato dalla riforma l'art. 64, comma 1, Cost. *Amplius*, sul punto, *infra*.

allora il Presidente non consulta l'Aula ma decide direttamente sulla competenza, "d'intesa" col Presidente dell'altra camera, impegnando per sua mano l'intera istituzione.

È possibile che la prassi contemplerà esempi non univoci, modulandosi invece secondo il tipo di controversia che dovesse presentarsi e in ragione delle posizioni politiche concrete. Sono infatti molteplici, e potenzialmente diversi fra loro, i casi in cui l'intesa potrebbe rivelarsi necessaria. È configurabile sia il caso di una camera che rivendichi una competenza propria (quello più scontato: la Camera vuol esautorare il Senato dalla competenza paritaria sul merito di un progetto di legge, il Senato di contro lotta per farsela riconoscere) sia il caso contrario, quello cioè in cui la Camera vorrebbe che il Senato partecipasse all'adozione di una legge nella pienezza dei suoi poteri, ma il Senato declina. Quest'ultima ipotesi, in apparenza bizzarra, non è in realtà così astrusa, posto che il sistema elettorale e la composizione delle camere potrebbero certo condurre a maggioranze politiche diverse fra Camera e Senato, quest'ultimo legato in varia foggia al *cleavage* territoriale. Se a ciò si aggiunge il dato empirico per cui praticamente tutti i Presidenti della Camera dell'ultimo decennio sono giunti ad opporsi, in un modo o nell'altro, all'indirizzo di maggioranza, ben si capisce come, facendo leva sull'autonomia interpretativa che il testo conferisce ai Presidenti, l'eventualità di un accordo che risulti nel merito invisibile alla (maggioranza della) camera medesima non sia così peregrina.<sup>12</sup>

Se l'intesa è di minoranza, dunque, il Presidente impegna l'Aula senza che questa voti e la norma sulla competenza risulta fissata anche contro il parere della maggioranza di una o entrambe le camere. Se l'intesa è strumento di maggioranza, per contro, l'Aula dovrebbe essere chiamata a ratificare l'intesa, o a respingerla. È dubbio però se la mancata ratifica abbia il potere di porre nel nulla l'intesa. Nel caso, si verificherebbe uno stallo istituzionale difficilmente rimediabile; d'altro canto, l'irrelevanza della mancata ratifica renderebbe inutile, com'è evidente, la sua stessa previsione. La riconduzione integrale al mero gioco politico della regola di competenza ne rinnegherebbe la stessa natura di regola.

Sembra allora opportuno segnare a quest'altezza il grado di razionalizzazione giuridica dell'intesa. Seguendo l'ipotesi qui abbozzata, la maggioranza, anche nel caso in cui la questione di competenza sia stata sollevata con un voto del *plenum*, non potrebbe poi dolersi dell'accordo raggiunto dal Presidente, che vincolerebbe così l'intera camera. La titolarità ultima della decisione resterebbe dunque al Presidente; benché pienamente rispettosa del testo costituzionale, una simile conclusione potrebbe involgere conseguenze non secondarie sull'intero ciclo legislativo. Ad esempio, un certo progetto di legge, sul quale la Camera sa di trovare l'opposizione del Senato, potrebbe perdere d'attualità o addirittura arrestarsi *sine die* se l'intesa lo ascrivesse alla competenza paritaria. Emerge anche in questo frangente l'importanza di una cinghia di trasmissione fra Presidente e camera, che orienti il negoziato

---

<sup>12</sup> *Amplius*, sul tema, C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (cur.) *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, 57ss.

relativo all'intesa, smussando l'eventuale dissenso interno e prevenendo, per quanto possibile, contrasti (inter- e intra-) istituzionali.

#### 4. In assenza d'intesa: conflitto di attribuzione?

La possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzione per violazione delle norme sul procedimento da applicare potrebbe a prima vista apparire scontata.<sup>13</sup> Nondimeno, presupposti e modalità di sollevazione del conflitto, in uno al suo inquadramento sistematico nell'ordinamento vigente – per di più, di fronte ad una prassi potenzialmente assai eterogenea – squadernano tematiche non banali, che appare opportuno approfondire.

Si muova dall'ipotesi più semplice, quella del Senato che rivendichi l'appartenenza di una data fattispecie al novero delle leggi paritetiche. Là dove Camera e Senato non trovino l'intesa sul punto, la Camera potrebbe decidere di procedere a suo vantaggio, considerando la materia oggetto di legge non paritetica. Decorso il termine di cui all'art. 70, comma 3, del nuovo testo, in assenza di emendamenti, il progetto di legge verrebbe trasmesso al Presidente della Repubblica per la promulgazione.

Ci si chiede, sul punto, se spetti al Presidente della Repubblica uno specifico vaglio sul rispetto della norma di competenza. In principio, l'esercizio del potere di rinvio appare *in toto* legittimo, e il messaggio motivato richiesto dall'art. 74 nuovo testo conterrebbe i riferimenti all'art. 70, comma primo. L'eventuale rinvio non vincolerebbe certo un ulteriore e distinto giudizio di costituzionalità. In ogni caso, qualora la Camera ritenesse di procedere con l'*iter* di approvazione della legge – in linea di principio, anche prima della promulgazione<sup>14</sup> – sembra potersi avallare la lettura per cui il Presidente del Senato sarebbe legittimato a solle-

---

<sup>13</sup> Una conclusione desumibile, fra l'altro, dal confronto col testo della riforma del 2006, a voce del quale – lo si ricordava *supra*, in nota 9 – “[l]a decisione dei Presidenti o del comitato non è sindacabile in alcuna sede”. La soppressione di quest'ultimo inciso nella versione ora sottoposta a *referendum* sembrerebbe far cadere ogni riserva pregiudiziale in ordine alla possibilità di un sindacato da parte della Corte costituzionale.

<sup>14</sup> Ci si chiede se, a presidio della certezza del diritto, il conflitto non debba eventualmente prevedere un termine: sarebbe questa, nel caso, una differenza sostanziale con il conflitto di attribuzione tra poteri, che nell'ordinamento vigente non prevede un termine di decadenza – svincolandosi pertanto dall'interesse “attuale” alla pronuncia: cfr. C. cost., sent. 58 del 2004). Siffatto ricorso si avvicinerebbe piuttosto alla disciplina del conflitto di attribuzione fra enti, ove si prevede un termine di 60 giorni per la notifica del ricorso, decorrenti dalla “piena e diretta conoscenza” dell'atto impugnato. Sulla possibile confusione concettuale fra i due strumenti si ritornerà in fine. *Amplius*, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, 328-329; 379, e E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2016, 197ss. Si rammenti che il controllo preventivo sull'atto legislativo – sulle cui analogie e differenze con il conflitto di cui qui si controverte si discuterà *infra* – negli ordinamenti in cui è previsto ha preso in considerazione il problema del termine: cfr. ad es. G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. ANZON, P. CARRETTI, S. GRASSI, Firenze, 28-29 maggio 1999, 148ss., 175ss.

vare conflitto di attribuzione.<sup>15</sup> Il conflitto s'instaurerebbe tra la Camera e il Senato, nella persona dei due Presidenti, ciascuno legittimato a sostenere la tesi della propria istituzione in materia di interpretazione dell'art. 70, comma 1, Cost.; si è già asserita la rilevanza costituzionale di tali attribuzioni, sancite in via diretta dall'art. 70, terzo comma, del testo riformato. È certo per contro che la Camera, in caso di disaccordo sulla procedura da seguire, valerebbe con estrema cautela l'opportunità politico-istituzionale di spingersi a un atto di forza contro il Senato, dinanzi alla prospettiva di un ricorso che spalancherebbe alla Consulta le porte di un contenzioso defatigante quanto complesso.

Si faccia ora l'ipotesi di progetto di legge che la Camera voglia paritetica e il Senato no. La Camera trasmette il progetto di legge al Senato, che si rifiuta di procedere all'esame, restituendo gli atti entro i trenta giorni previsti, ovvero lasciando scadere il relativo termine. La Camera non avalla il contegno del Senato e dà mandato al suo Presidente di convocare l'intesa. Ma il suo potere contrattuale è assai ridotto, in principio, dall'esclusione del Senato dal circuito fiduciario, che lo rende poco o punto sensibile all'indirizzo politico di maggioranza;<sup>16</sup> solo in casi eccezionali, tale squilibrio negoziale sarebbe mitigato dal *cleavage* partitico. Diversamente, il Senato si opporrebbe con la semplice inerzia.

In questo caso, la Camera potrebbe probabilmente sollevare conflitto di attribuzioni, per le stesse ragioni addotte nel caso opposto, e con le stesse modalità. Si tratterebbe, nel caso, di un conflitto di attribuzione peculiare, teso a far valere una menomazione che, paradossalmente, ove accertata produrrebbe l'espansione delle competenze della parte convenuta, e la compressione di quelle del ricorrente.<sup>17</sup> Anche in tale frangente, è più probabile – forse, auspicabile – che la controversia possa risolversi in via politica, grazie all'azione delle

---

<sup>15</sup> La questione potrebbe essere sollevata mediante votazione a maggioranza dell'Aula, ovvero di una commissione specializzata (in ipotesi, la I nell'attuale assetto della Camera) oppure da una minoranza, ovvero ancora rilevata d'ufficio dal Presidente; la questione è lasciata ai regolamenti, che potrebbero anche prevedere distinte modalità di sollevazione. Si segnala che, in seno al Parlamento europeo, la questione sulla base giuridica (ove si individua la procedura fissata dal Trattato) è trattata dalla commissione per gli affari giuridici, che fornisce un parere alla commissione competente per il merito, ovvero rileva la questione d'ufficio. Il punto è elaborato di concerto col Servizio giuridico interno. Se la commissione di merito o quella per gli affari giuridici decidono di contestare la base giuridica, riferiscono in Aula e sottopongono tale proposta al voto. Ove né l'una né l'altra decidesse di sottoporre la questione all'Aula, a tenore dell'art. 39, par. 5, del Regolamento del Parlamento europeo, *[g]li emendamenti volti a modificare la base giuridica di una proposta di atto legislativo presentati in Aula senza che la commissione competente per il merito o la commissione competente per gli affari giuridici abbiano contestato la legittimità e l'opportunità della base giuridica stessa, sono irricevibili*. Per maggiori approfondimenti, si permetta il rinvio a G. VOSA, *Ordinary Legislative Proceedings at the European Parliament: a Constitutional Analysis of the Emerging European Parliamentary Law*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013, 641ss. (tenendo conto degli aggiornamenti nella numerazione degli articoli del Regolamento).

<sup>16</sup> Lo sottolinea G. PICCIRILLI, *L' "oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost.: primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa*, 23 ottobre 2015, 2.

<sup>17</sup> Potrebbe forse questo configurarsi come un peculiare conflitto per interferenza, che scaturisce "dal concreto ed irregolare esercizio di specifiche competenze"; cfr. S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Digesto disc. pubbl.*, III, Torino 1989, 374ss., 383. Sul punto si ritornerà in fine.



cinghie di trasmissione all'uopo previste; magari, in ultima *ratio*, con l'intervento del Presidente della Repubblica in qualità, per così dire, di mediatore fra i Presidenti mediatori.<sup>18</sup>

## 5. Segue: il ricorso di minoranza contro l'intesa.

Si consideri ora l'ipotesi per cui vi siano gruppi o minoranze parlamentari in disaccordo con l'intesa stipulata dalla rispettiva camera di appartenenza; sia che tale intesa abbia condotto ad una spoliazione, sia che invece abbia comportato un'acquisizione di competenze.<sup>19</sup> Sorge allora il dubbio se a tali gruppi o minoranze parlamentari dissenzienti rispetto all'intesa sia consentito di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, e nei riguardi di chi.

Il punto è, come s'intuisce, assai delicato. Da un lato infatti si introdurrebbe uno strumento ad elevata capacità razionalizzatrice, suscettibile di tradurre in diritto le relazioni politiche, a prima vista equiparabile a un ricorso preventivo sull'atto legislativo; d'altro lato, si conferirebbe a minoranze, gruppi o frazioni parlamentari la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione. Entrambi questi punti appaiono inediti per l'ordinamento costituzionale italiano, posto che ad oggi il diritto positivo non conosce ipotesi di ricorso preventivo di costituzionalità su atti legislativi<sup>20</sup> e che nella giurisprudenza della Corte – com'è noto – né il singolo parlamentare né i gruppi sono a tutt'oggi abilitati a sollevare conflitto. Gode invece di tale legittimazione solo chi veda lese attribuzioni proprie, costituzionalmente garantite.<sup>21</sup>

Occorre allora verificare l'eventuale configurabilità di siffatti istituti, sia con riferimento al complessivo disegno tracciato dai redattori della riforma, sia con riguardo alla sua utilità pratica.

Per un verso, potrebbe dirsi che tale controversia – al pari di quella sollevata da una camera contro l'altra – inerisca alla titolarità delle attribuzioni e non si incentri su atti, essendo peraltro in quella fase l'atto legislativo non già perfetto, ma allo stadio di progetto di legge.<sup>22</sup> Si ragioni, di conseguenza, sul fatto che non vi sarebbe sovrapposizione, ma circolarità,

---

<sup>18</sup> In forza dei suoi poteri di persuasione informale, riconosciutigli, da ultimo, dalla nota sentenza della Corte costituzionale, n. 1 del 2013.

<sup>19</sup> Sostanzialmente analoghi, e parimenti configurabili secondo il modello in concreto realizzato dai regolamenti, appaiono sia il caso di questione di competenza sollevata da una minoranza ma respinta dal Presidente (con o senza un voto dell'Aula) che rifiuta di aprire la trattativa sulla competenza, sia il caso di un'intesa o di un diniego che scontenti la maggioranza della camera di appartenenza, senza che il regolamento relativo preveda un voto a sanzione dell'operato presidenziale.

<sup>20</sup> Com'è noto, si segnala, quale eccezione, la modifica degli articoli 73 e 134 della Costituzione, che introduce un giudizio preventivo sulle leggi elettorali. In proposito, cfr. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in Quaderni del Gruppo di Pisa, *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, Firenze, 23 ottobre 2015, p. 3, ove si procede a una "analisi costi-benefici" della novità proposta.

<sup>21</sup> *Ex multis*, cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 357ss., 373ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 203ss.

<sup>22</sup> La dottrina ha generalmente considerato con favore la possibilità di un ricorso per conflitto di attribuzione su atti legislativi; di contro, la Corte costituzionale è sempre stata restia ad ammetterlo, con l'apodittica giustificazione per la quale il sindacato di legittimità delle leggi e degli atti equiparati è incentrato sul giudizio inciden-

fra un conflitto di attribuzione sul procedimento e un eventuale giudizio incidentale sulla legge avente a parametro l'art. 70.<sup>23</sup> Il primo infatti si volgerebbe a definire la regola in via astratta, costruendo un presidio di legalità costituzionale a garanzia delle minoranze politiche e territoriali; il secondo invece, mirando a verificare la conformità alla Costituzione ed alle norme che da essa scaturiscono con riguardo all'*iter legis*, sancirebbe la dimensione pubblica dell'intesa, aprendo alla rilevanza verso terzi dei suoi effetti (*infra*). L'uno e l'altro, insomma, da prospettive diverse, andrebbero ad arricchire il discorso pubblico sull'applicazione del procedimento paritario o non paritario – che costituisce, non si dimentichi, un versante ad alto tasso di razionalizzazione giuridica del più ampio, delicatissimo dibattito sui rapporti centro-periferia nella produzione del diritto.

---

tale (cfr. sent. 406 del 1989, su cui S. M. CICCONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1989, 1831ss., nonché i commenti di seguito nella stessa Rivista). Se ne deduce che l'atto legislativo, giacché legittimato in base alla rappresentanza generale, non potrebbe costituire oggetto di un conflitto di attribuzione fra poteri che giunga in anticipo rispetto al suo impatto con i destinatari, poiché ciò contrasterebbe con l'unitarietà della rappresentanza medesima. Nel corso degli anni, va sottolineato, la Corte è venuta attenuando il rigore di questa posizione, concettualmente scindendo il sindacato sulle attribuzioni violate per mezzo di un atto legislativo dal sindacato sull'atto stesso, che segue l'ordinaria via incidentale. Nella sent. 221 del 2002, in occasione di un conflitto sollevato dalla Corte dei conti per l'esclusione di taluni atti secondari dal raggio del controllo preventivo, realizzata con un decreto legislativo (art. 9, comma 7, d.lgs. 303/1999) la Corte chiariva che "il conflitto sollevato sulla norma di legge che esclude determinate categorie di atti dal controllo preventivo della Corte dei conti, nel momento della presa d'atto di tale esclusione, non dà luogo a un giudizio sulla legge, proposto in via incidentale, ma, in assenza di un procedimento di controllo, dà luogo a un'azione di rivendicazione di competenza proponibile come conflitto di attribuzione in riferimento alla legge che tale sottrazione prevede" (*Cons. dir.* 4). Appare che, in caso di conflitto sull'intesa, tale formulazione valga a tracciare una nitida linea di demarcazione concettuale fra la norma sulla competenza e la (futura, e incerta) disposizione legislativa. Allo stesso modo, peraltro, l'unitarietà del titolo di legittimazione che supporta la legge sembra, nel bicameralismo imperfetto disegnato dalla riforma, esplicitamente frammentarsi; con riferimento al Senato, almeno, i cui membri cessano di essere "rappresentanti della Nazione" a voce dell'art. 55, comma 3, del testo costituzionale riformato, per venire a rappresentare "le istituzioni territoriali".

<sup>23</sup> Sulla cui proponibilità si ritornerà *infra*. Tale differenza renderebbe in principio non sovrapponibili i due giudizi. E' vero peraltro che la Corte, in base all'art. 37 della legge 87 del 1953, possiede in generale un certo margine di discrezionalità nell'individuazione della materia del conflitto e nel discernere il "tono costituzionale" (C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 110ss., 112) al punto che "... sembra del tutto corretto ritenere che alla Corte sia affidata, in sede di giudizio di ammissibilità, la completa determinazione del *thema decidendum* e che il significato della prima fase del giudizio sui conflitti interorganici derivi proprio dall'esigenza di precisare i termini della questione, anche e soprattutto attraverso l'individuazione delle parti coinvolte nel conflitto" (M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 339ss., 355). Spetterebbe dunque alla Corte – secondo il disposto dell'art. 37, comma 4, della l. 87 del 1953 – la determinazione in concreto della materia del conflitto, mentre il ricorrente non sarebbe obbligato che a una generica "indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia" in uno alla "esposizione sommaria del conflitto" a voce dell'art. 26 delle *Norme integrative*. Sulla natura arbitrale del ruolo della Corte nel conflitto di attribuzione, di cui è sintomatica la scissione in due fasi procedurali distinte (F. SORRENTINO, *La disciplina del procedimento nei conflitti fra poteri*, in G. BRANCA (cur.) *Commentario della Costituzione*, sub art. 137, Parte V, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1981, 479ss.) la prima delle quali avviene senza contraddittorio, cfr. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 1986, 793ss., in part. 799-800.

Per altro verso, in base ad una lettura sistematica dell'assetto costituzionale scolpito dalla riforma, occorre stabilire se e in che misura i singoli gruppi o frazioni siano titolari di attribuzioni di rilievo costituzionale con riguardo alla difesa dei poteri conferiti all'istituzione. A tal riguardo si osserva, *de jure condendo*, che nel testo della riforma la Camera è vincolata ad una struttura per gruppi analoga all'attuale, mentre il Senato – in ragione della diversità della sua chiave rappresentativa – può distaccarsene. Ne consegue che, alla Camera, i gruppi potrebbero risultare privi di attribuzioni costituzionalmente garantite, che sul punto sembrerebbero riferibili *in toto* al Presidente, in forza della carica unitaria della rappresentanza “della Nazione” cui la Camera dei deputati si riferisce.<sup>24</sup> L'unitarietà della rappresentanza generale varrebbe ad avallare una lettura siffatta sia in caso di ratifica a maggioranza – per-

---

<sup>24</sup> Non è priva di argomenti la tesi più ampia, ossia quella che conferirebbe un rilievo costituzionalmente autonomo anche alle attribuzioni di minoranze in seno alla Camera dei deputati, legittimando anch'essi alla sollevazione autonoma del conflitto di attribuzione. Tale ricostruzione potrebbe far perno sulla costituzionalizzazione del parametro regolamentare nell'art. 70 riformato; appiglio forse non solidissimo, cui potrebbero cumularsi la costituzionalizzazione dello *statuto delle opposizioni* e l'esplicita previsione dei diritti delle minoranze, entrambi all'art. 64, comma 2, del testo riformato. Su quest'ultimo tema, cfr. A. ANTONUZZO, *Lo “statuto delle opposizioni” nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 26 giugno 2016; in chiave comparatistica V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in parlamento: Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, in part. 455ss. Già con riferimento allo statuto di garanzie delineato a favore delle minoranze parlamentari nel diritto vigente, G. RIVOSACCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, CEDAM, Padova, 2003, in part. 115s., ammette la possibilità di sollevare il conflitto. Si rammenta che la Corte costituzionale ha escluso la legittimazione del singolo parlamentare a ricorrere per attribuzioni sue proprie, ma si è servita di una formula che non pare chiudere del tutto la porta ad orizzonti diversi: nell'ord. 117 del 1998, relativa al conflitto sollevato dal deputato on. Vittorio Sgarbi, in chiusura dell'ordinanza che ne dichiarava l'inammissibilità, la Consulta senti di dover puntualizzare che “il conflitto sollevato dal deputato Sgarbi è circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria delineati dall'art. 68, primo comma, Cost., restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato”. Siffatto atteggiamento di chiusura è stato confermato nell'ord. 149 del 2016, in cui la Corte ha avuto modo di precisare che le doglianze di singoli parlamentari a che fossero rispettate le norme e le prassi parlamentari nel corso dei lavori relativi al d.d.l. n. 2081 (c.d. disegno di legge sulle unioni civili) non attingono al livello dei conflitti di attribuzione ma restano tutte interne all'autonomia della singola camera, “che si estrinseca non solo nella determinazione di cosa approvare, ma anche nella determinazione di quando approvare” senz'altra possibilità di appello che quella indotta da tale autonomia. Per contro, nell'ordinamento tedesco, com'è noto, il Tribunale Costituzionale ha ammesso la legittimazione del singolo parlamentare a tutela dei suoi diritti partecipativi, incluso il diritto di voto, e del suo status complessivamente inteso. Cfr. N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1179-1187. Quanto ai partiti politici, la Corte costituzionale italiana di recente ne ha escluso la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione (sent. 79 del 2006, su cui P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668ss.) poiché i partiti costituiscono “organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non ... poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.” riconoscendo che “le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee ... non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.”.

ché quel voto sancirebbe la riconducibilità al *plenum* nel suo complesso dell'operato del Presidente – sia in assenza di tale ratifica, considerandosi racchiusa nella figura presidenziale la capacità di impegnare l'istituzione per quello specifico atto. Per contro, la rappresentanza territoriale potrebbe far perno sulla tutela delle autonomie, di cui agli articoli 5 e 114 della Costituzione, per consentire al Senato di ritagliare diversamente le rispettive attribuzioni interne.<sup>25</sup> Di qui l'ipotesi di una legittimazione a sollevare conflitto da parte di un certo numero di membri, in tal senso abilitati dal regolamento interno. Potrebbe il Senato, ad esempio, consentire a 10 senatori che appartengano ad almeno 4 regioni di sollevare conflitto per la lesione di capacità rappresentative *proprie*, fondate sull'art. 70 e riconosciute ad essi per il solo fatto di far parte dell'organo. Si creerebbe così un *cleavage* rappresentativo inedito, a base territoriale, sottratto al controllo sia della maggioranza del Senato sia degli stessi esecutivi regionali, posto che le rappresentanze territoriali vedrebbero mutare il proprio colore politico in ragione delle norme previste per l'elezione nelle singole Regioni, e dei risultati delle elezioni medesime. Il riconoscimento di questa inedita spaccatura, se per un verso costringerebbe a ripensare il Senato come organo di partecipazione delle autonomie territoriali alla produzione del diritto, per altro verso ben si accorderebbe con la frammentazione cui va incontro la rappresentanza nella legittimazione del potere legislativo; fenomeno, quest'ultimo, inevitabile, poiché implicito nel riconoscimento di un'asimmetria strutturale – da un lato la Camera di rappresentanza generale, dall'altro il Senato delle autonomie – quale si legge nei percorsi della riforma.<sup>26</sup>

Tirando le somme di un dibattito che solleva, come si nota, problemi teorici e pratici di non poco momento, dell'intesa sembrano delinearci due modelli teorici. Quello più politico ne fa una questione di competenza promossa dalla maggioranza di ciascuna camera, condotta dal Presidente e ratificata con un voto dall'Aula, che può altresì farne oggetto di conflitto di attribuzione verso l'altra camera per il tramite del Presidente. Quello più giuridico contempla l'intesa su una questione di competenza sollevata (anche) da una minoranza, condotta dal Presidente sotto la sua responsabilità e ricorribile alla Consulta per conflitto di attribuzione, da parte di quella stessa minoranza, contro entrambe le camere e, forse, finanche contro il Presidente della camera stessa.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Sulle molteplici valenze della nozione costituzionale di autonomia territoriale cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.) *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, 132ss.

<sup>26</sup> N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., p. 1., fa notare che "il nuovo Senato della Repubblica, nonostante l'identità del nome, sarà un organo del tutto diverso dal Senato attuale, rispetto a cui bisogna immaginarsi nuovi modelli organizzativi e nuove procedure, con notevole fantasia e ovviamente con attenzione ai modelli e alle esperienze presenti nel panorama comparato". Rispetto alla Camera, pur con le osservazioni di cui *supra* in nota 25, sembrerebbe allora più semplice argomentare, facendo leva sulla diversa rappresentatività del Senato e sulla sua collocazione sistematica nel quadro istituzionale, in ordine alla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione.

<sup>27</sup> Resterebbe ad ogni modo nella discrezionalità della Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, l'accertamento delle parti in conflitto nonché l'effettiva, corretta individuazione dei legittimati passivi cui il ricorso andrebbe notificato. Cfr. *supra*, nota 24, nonché A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1992, 368ss.

Di questi due modelli, appare fattibile una commistione empirica, sì da valorizzare la diversa rappresentatività di Camera e Senato e fissare un punto di equilibrio nella razionalizzazione dei rapporti tra le forze politiche. Per la Camera, la sollevazione della questione sarebbe consentita sia con un voto a maggioranza, sia a una minoranza politica, restando però inappellabile la decisione presidenziale sull'intesa; per il Senato, si potrebbe altresì consentire a una minoranza connotata in senso politico-territorialistico di chiamare in causa, quale *extrema ratio*, la Corte costituzionale, mediante un conflitto di attribuzione contro i due Presidenti che hanno stipulato l'intesa.

## 6. La portata giuridica dell'intesa: il policentrismo dell'interpretazione.

Il nodo centrale dell'intesa, affine a quello che segna, del resto, la vigenza degli accordi interistituzionali nel diritto europeo, è la sua portata giuridica: ossia l'attitudine di questa ad imporsi con forza vincolante e l'estensione di tale vincolo.<sup>28</sup>

Su questo duplice punto, l'intesa spalanca orizzonti innovativi. Appare infatti che, seguendo una linea non inedita per il diritto parlamentare, essa possa dirsi soggetta ad un certo *policentrismo interpretativo*, calandosi nelle vicende politiche e seguendo la linea della contesa concreta che in più punti viene ad essere rielaborata.<sup>29</sup> I soggetti che negoziano l'intesa, infatti, si trovano di fronte a un conflitto dal duplice risvolto: da un lato la valutazione di merito, dall'altra quella sulla convenienza di una certa linea sul procedimento per l'istituzione cui appartengono. Le due direttrici sono indipendenti: ad esempio, qualora la Camera, in sede di negoziato politico su un progetto di legge, offrisse di cedere su dei punti concreti "cari" al Senato in cambio del riconoscimento della non pariteticità della materia, la valutazione sul merito entrerebbe in conflitto con quella fondata sull'alterità istituzionale. Tali valutazioni potrebbero condurre ad esiti diametralmente opposti in seno a ciascuna camera – ove una minoranza si prefiggesse obiettivi magari radicalmente contrari a quelli della maggioranza – come potrebbero invece cumularsi, coincidendo nel merito le posizioni tra le camere ma divergendo sul procedimento.<sup>30</sup> Entrambe le valutazioni, ad ogni modo, concorrono a sostegno della decisione assunta dal Presidente; il quale viene così a disporre, in un certo modo, della norma sul procedimento, piegandola, se del caso, all'apprezzamento sul merito.

La *materializzazione* del vincolo posto da una meta-norma – sottoposta, in uno al merito, allo scrutinio di più centri di potere, e in più momenti diversi – è corollario ineludibile del policentrismo medesimo, che consiste appunto nell'abilitare centri eterogenei, legittimamente compresenti, a esprimere e difendere le proprie ragioni in momenti successivi. Attribuendo a

---

<sup>28</sup> Sul punto, cfr. la ricerca di I. EISELT, P. SLOMINSKI, *Sub-constitutional Engineering: Negotiation, content and legal value of interinstitutional agreements in the EU*, in *European Law Journal*, 2006, 209ss.

<sup>29</sup> Sul punto, ampiamente R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., in part. 440ss.

<sup>30</sup> In quest'ultimo caso si aprirebbero le porte per un conflitto di attribuzione *puro*, slegato dall'adozione dell'atto legislativo, che ripeterebbe dagli articoli 37-38 della l. 87/1953 uno schema astratto, svincolato dalla contesa concreta.

rappresentanze diversificate la funzione di partecipare alla normazione, la Costituzione facilita l'ampliamento degli spazi volti alla composizione del dissenso, all'interno dei quali le istituzioni possono lottare per veder riconosciute le posizioni che risultino prevalenti in seno a ciascuna di esse. Se ciò è vero, l'attività delle istituzioni non può che comprendere la disponibilità della norma sul procedimento, poiché questa è strumento per la difesa delle rispettive posizioni: tale norma esiste non già quale espressione di un ordine superiore (la cui sagoma sembra piuttosto rarefarsi all'orizzonte) bensì allo scopo di accomodare il compromesso tra queste.

Promossa sul merito delle singole questioni, la contesa istituzionale sfocia dunque in una lettura orientata e utilitaristica delle norme sulla normazione fissate dalla fonte superiore; tali norme possono essere quindi derogate attraverso un mutuo consenso, finché qualcuno che vi abbia interesse non ne rivendichi il rispetto giustapponendo una lettura diversa a quelle promosse dai contendenti nelle fasi anteriori della produzione giuridica.<sup>31</sup>

Proprio alla luce della necessità di configurare spazi per un'inclusione più ampia delle autonomie territoriali si leggerebbero i motivi che spingono verso una soluzione asimmetrica per l'intesa fra le due camere. Dall'angolo visuale della Camera dei deputati, organo di rappresentanza generale, la questione di merito che la norma sulla competenza cela si riferisce ai rappresentanti della Nazione, e tale unitarietà nella rappresentanza riflette la struttura verticistica del potere di negoziare l'intesa, *ergo* della relativa legittimazione a ricorrere. Per contro, dal versante del Senato, cui si ascrive una rappresentanza decentrata ed eterogenea, il merito della questione coerentemente ha da sottoporsi alle valutazioni degli enti territoriali, la cui rappresentatività particolaristica mal si combina con la *reductio ad unum* operata dalla rappresentanza generale. A tale scopo, sembrerebbe necessario accoglierla in spazi più comodi, affinché le singole istanze di autonomia possano appellarsi alla norma sul procedimento leggendola in vista della difesa e promozione dei propri interessi.

Muovendo da tali considerazioni, il raggiungimento di un compromesso in via politica potrebbe far premio sulla delimitazione giudiziale del confine tra l'una e l'altra fattispecie costituzionale. È infatti probabile, e forse anche auspicabile, che – grazie al buon funzionamento della cinghia di trasmissione fra Presidente e camera – le vie della *judicialization* non abbiano a prevalere su quelle dell'accordo di merito tra le camere.<sup>32</sup> All'uopo, potrebbe servire da modello il canone dell'intesa fra Stato ed autonomie territoriali, applicazione domestica del principio di sincera cooperazione, che la Corte com'è noto ha plasmato ed applicato in numerosi casi controversi, e che potrebbe qui anticiparsi alla fase legislativa, scongiurando il

---

<sup>31</sup> Denuncia la debolezza delle norme costituzionali a presidio del procedimento legislativo, auspicandone un rafforzamento, M. MANETTI, *Procedimenti, controlli e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico* – Atti del XXV Convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, 3ss., per la quale "l'applicazione delle regole sul procedimento legislativo è stata sempre soggetta, nel nostro ordinamento, ad una riserva di autonomia e insieme di auto-garanzia delle forze politico-parlamentari, che ne hanno disposto liberamente, adattandole alle proprie mutevoli esigenze".

<sup>32</sup> Sulla *judicialization* e sui meccanismi che innesca, classiche le pagine di A. STONE SWEET, *Judicialization and the Construction of Governance*, in *Yale Faculty Scholarship Series*, 1999, anche in *Comparative Political Studies*, 32-2, 4/1999, 147ss., in part. 153ss.

ricorso.<sup>33</sup> Proprio a tal riguardo, guardando agli assetti organizzativi che potrebbero disegnarsi per rendere più agevole e trasparente l'accordo sul merito, la cinghia di trasmissione fra Presidenti e camere rispettive verrebbe ad operare sotto forma di comitato conciliativo, in specie sulle questioni che la prassi abbia segnalato come politicamente più sensibili. Tale soluzione, oltre a render conto delle diverse forme di rappresentanza per le due camere, varrebbe a limitare il contenzioso costituzionale a casi marginali, tenendo a freno da un canto la voracità della Camera e d'altro canto mantenendo alle autonomie un potere d'impugnazione non meramente ipotetico, dunque suscettibile di tradursi in un maggior peso sul merito delle scelte in sede di negoziato politico.<sup>34</sup> Non occorre ricordare che tale modello godrebbe di riferimenti solidi nel diritto costituzionale comparato – *in primis* tedesco – ed europeo; benché, forse, lontano dalle originarie intenzioni dei riformatori, esso risulterebbe nondimeno coerente con la parabola evolutiva degli elementi instillati nel sistema, strutturandoli in un più organico disegno e rendendone più scorrevole il funzionamento.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Il modello dell'intesa è venuto in rilievo nella concezione consensuale della sussidiarietà che la Corte costituzionale ha mostrato di adottare all'indomani della sentenza n. 303 del 2003. *Amplius*, sul tema, G. SCACCIÀ, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, in part. 113ss. Modelli di intesa forte e debole sono stati varati con riguardo a fattispecie in cui si realizzava una compressione nel merito della competenza regionale (prima della riforma del 2001, con riferimento alle competenze esclusive delle Regioni ad autonomia speciale: cfr. C. cost., sent. 482 del 1991). Si vedano inoltre: C. cost., sent. 27 del 2004, con riguardo alla nomina del presidente dell'ente Parco dell'Arcipelago toscano, ove l'intesa è qualificata espressamente come "forte" (*Rit. in fatto*); cfr. il commento di M. CECCHETTI, *Le intese fra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della codecisione paritaria evitandone gli effetti perversi*, in *Forum Quad. Cost.*, 2004; nonché, per il riordino del settore energetico nazionale, con riguardo all'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di elettrodotti, oleodotti e gasdotti – un tema che potrebbe rivelarsi di acuta sensibilità alla luce del Titolo V come riformato – la sent. 383 del 2005, ove la Corte sostiene che "la rilevanza del potere di emanazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali, rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata", al contrario dell'attività "di approvazione dei piani di sviluppo annuali dei gestori delle reti di trasporto" che si risolve "nell'esercizio di un potere di controllo, a limitata discrezionalità, ... a valle dell'attività di selezione e disciplina degli interessi pubblici operata in sede di elaborazione congiunta tra Stato ed autonomie" e può ascrivere al solo Ministro competente. Per un inquadramento generale del tema delle intese, cfr. A. ANZON DENMIG, *I poteri delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008, 187ss.

<sup>34</sup> La previsione del conflitto di attribuzione esalterebbe l'attitudine di tale strumento a promuovere una sincera collaborazione fra le istituzioni: cfr. S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo comprensivo e conflitti costituzionali*, in Gruppo di Pisa, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., 51ss., in part. 55.

<sup>35</sup> Cfr. ad es. S. BURKHART, M. LEHNERT, *Between Consensus and Conflict: Lawmaking process in Germany*, in *German Politics*, 2008, 223s.; in tema di co-decisione nell'ordinamento europeo, cfr. H. FARRELL, A. HÉRITIER, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, in *EIOP*, 2002, 577ss.; C. PENNERA, J. SCHOO, *La codécision: dix ans d'application*, in *Cah. dr. Eur.*, 2004, 5/6, p. 531s.; per maggiore bibliografia, si consenta il rinvio a G. VOSA, *Ordinary Legislative Proceedings*, cit.

## 7. L'apertura della sfera pubblica e l'efficacia verso terzi dell'intesa.

L'instaurazione del bicameralismo differenziato nei termini di cui al progetto di riforma costituzionale sprigiona le virtualità interpretative che il riconoscimento del policentrismo reca con sé, comportando un'apertura strutturale della sfera pubblica nella produzione normativa.<sup>36</sup> L'allargamento degli spazi a disposizione del pubblico dibattito conferisce maggior vigore alle autonomie, cui si apprestano strumenti per bilanciare l'indirizzo politico racchiuso nel circuito Camera-Governo, grazie alla valorizzazione della loro diversa capacità rappresentativa.

Rivestendo l'intesa tra Presidenti delle camere della forma costituzionale, la Carta riformata avalla una nuova prospettiva da cui guardare alle norme sulla normazione; forse peculiare per l'ordinamento italiano, ma non inedita nel panorama europeo.<sup>37</sup> Secondo quest'ottica, la norma sulla fonte non è "data" in via generale e astratta, ma si forma attraverso le rivendicazioni sul merito dei soggetti cui è stata riconosciuta capacità rappresentativa.<sup>38</sup> Ritagliata in concreto, *ex post* rispetto alle valutazioni astratte del legislatore costituzionale, la questione sull'applicabilità dell'art. 70 del testo costituzionale riformato cela una meta-norma materiale, sorta per intesa fra soggetti istituzionali e tesa alla *procedimentalizzazione* del conflitto. L'effetto di tale meta-norma è infatti la neutralizzazione della questione di merito, mercé la sua trasposizione in disputa giuridica provvista di un certo grado di razionalizzazione. Venendosi a trattare di questione afferente al procedimento e non (più) al merito, ne discende fra l'altro una rilevante conseguenza: si spalancano le porte per una partecipazione indiretta, che può ben spingersi oltre il novero dei soggetti inizialmente chiamati a decidere sul merito politico per allargarsi, mercé le vie del ricorso giudiziale, all'intero novero dei destinatari concreti della disciplina. Tale partecipazione, pur diversa nei modi, non è meno incisiva, giacché riverbera i suoi effetti sul merito politico della questione: quest'ultima infatti non è indifferente ad un'eventuale pronuncia giudiziale contraria sull'applicabilità della meta-norma che ha regolato l'emanazione della disciplina relativa.

---

<sup>36</sup> Sul concetto di sfera pubblica e sulle sue radici nel diritto costituzionale tedesco, che coglie il passaggio dalla statualità ad una dimensione di continua osmosi fra le strutture dello Stato e della società civile, cfr. le pagine di J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1962) trad. it., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, 2008, in part. 33s. Sulla genesi del concetto, P. RIDOLA, *Prime riflessioni sullo "spazio pubblico" nelle democrazie pluralistiche*, in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 31ss.

<sup>37</sup> Senza pretesa alcuna di affrontare in questa sede un tema tanto complesso, si fa rinvio a H. L. A. HART, *The Concept of Law* (1961), 3<sup>rd</sup> ed., 2012, Oxford University Press, in part. 100ss.

<sup>38</sup> E' forse questo continuo rivendicare la propria competenza a produrre diritto nella fattispecie concreta che sta alla base delle "sovrapposizioni" illustrate da R. FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings ... in other words: Beyond this Europe*, LUISS – SoG Working Paper 16/2014, 3s., 13s. Sul punto, che interseca molteplici settori della produzione di diritto, cfr. G. STOLFI, *Tempi (post-) moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, LUISS – SoG Working Paper 32/2016, p. 2-3, e D. A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union* (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem), SoG Working Paper 24/2015, p. 6-8.



È proprio l'innescarsi di siffatto processo ad aprire il varco al giudizio incidentale, esperibile su istanza di terzi interessati o dal giudice d'ufficio;<sup>39</sup> configurandosi in ipotesi un vizio *in procedendo* della legge approvata in base ad un'intesa stipulata in violazione delle norme costituzionali, o in violazione dell'intesa medesima.<sup>40</sup> Con la *judicialization* di uno o più passaggi del procedimento legislativo, l'intesa verrebbe a sottrarsi *in toto* alla categoria dell'atto politico – dai confini, invero, assai incerti e in gran parte asimmetrici rispetto al procedimento legislativo<sup>41</sup> – nonché a eccedere dall'angusto perimetro dell'autonomia parlamentare, per sprigionare effetti verso terzi, conferendo una vena di autentica rigidità alle norme costituzionali sull'*iter legis*.<sup>42</sup> Si tratterebbe, invero, di un atto atipico ad integrazione del parametro costituzionale; tuttavia, non sarebbe questo un inedito assoluto per la giurisprudenza della Corte, neppure nel campo ristretto delle meta-norme di diritto interno.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio"..., cit., p. 88-89.

<sup>40</sup> Il primo giudizio si fonda sul riconoscimento dell'efficacia esterna dell'intesa, benché vi prendano parte soggetti istituzionali. La legge sarebbe incostituzionale per violazione dell'art. 70, commi 1 e 2, di cui si attesta l'effetto vincolante, rivendicabile da un terzo, quanto al contenuto dell'intesa. Il secondo presuppone altresì il riconoscimento dell'intesa come fonte autonoma sulla produzione normativa, integrativa del parametro di cui all'art. 70, commi 1 e 2, Cost. riformata, suscettibile di creare obblighi a carico delle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo, al cui rispetto esse possono essere chiamate anche da un terzo.

<sup>41</sup> Da ultimo, con la sentenza 81 del 2012 la Corte costituzionale è tornata sulla qualificazione di atto politico, negando che, là dove esistano leggi che vincolino il potere di governo, quest'ultimo possa ritenersi esonerato dal rispetto di queste in virtù della qualità politica dei suoi atti. Nell'insegnamento della Corte, "... gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto" (*Cons. dir.* 4.2). Ora, là dove si ammettesse che l'intesa, per la sua natura di atto politico, sia insindacabile in senso assoluto, dovrebbe per contro restringersi la facoltà di proporre ricorso, sia da parte dei terzi interessati dalle conseguenze giuridiche dell'atto legislativo emanato in violazione dell'intesa, sia, nel caso, da parte delle camere stesse, o di suoi componenti. L'impostazione qui accolta è radicalmente contraria a quest'ipotesi, per le ragioni sistematiche più volte esposte; ancorché non si tratti di vincoli legislativi ma pattizi, pur coperti dal nuovo testo costituzionale. Pur volendo aderire ad un'ottica più "tradizionale", apparirebbe forse inappropriata, ad ogni modo, la qualificazione di atto politico per un'intesa fra organi rappresentativi in corso di *iter legis*, del tutto estranea alla gestione del potere esecutivo.

<sup>42</sup> Senza alcuna pretesa di esaurire qui un tema vastissimo, potrebbe suggerirsi che è in quest'apertura – nella tendenza cioè ad allargare il novero dei destinatari della norma che possono farne valere la conformità alla rispettiva base giuridica – che si concretizza l'intuizione di A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, ora in A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002, 3s., per cui "le norme che prevedono uno speciale procedimento per la revisione costituzionale non costituiscono il "fondamento" della sua rigidità costituzionale, ma ne rappresentano la "conferma" (p. 11). L'A. fa così intendere di volersi inoltrare – benché in un orizzonte astretto dalla prospettiva stato-centrica – alla ricerca di un fondamento sostanziale della rigidità della Costituzione.

<sup>43</sup> Il pensiero corre alla sentenza 22 del 2012, ove la Corte costituzionale si trovò ad ammettere – per valorizzare la portata costituzionale dell'omogeneità fra decreto legge e legge di conversione – la rilevanza di atti similari, indicativi di una linea interpretativa coerente in tal senso (*Cons. dir.* 4.1). Si trattava del messaggio presidenziale del 29 marzo 2011 e della lettera inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, in base ai quali, insegnava la Corte, si delinea una "interrelazione funzionale" tra decreto legge e legge di conversione (*Cons. dir.*, 4.2). Si leggano, *inter alia*, le considerazioni di S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Forum Quad. cost.*, 2012, e il saggio di G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Riv. AIC*, 4/2012.

Se si accetta una lettura siffatta, il riconoscimento del principio di sincera cooperazione apre la strada alla rilevanza costituzionale delle convenzioni interistituzionali, condotte dalle istituzioni per un reciproco aggiustamento delle modalità di produzione giuridica e suscettibili, come la Costituzione stessa, di sprigionare efficacia esterna. Di qui la possibilità di sindacarne la conformità al parametro costituzionale e, in ultima ipotesi, di appellarsi ad esse in via incidentale, quali fonti ulteriori sulla produzione legislativa.<sup>44</sup> L'intesa allora, da semplice potere attribuito dalla Costituzione ai Presidenti delle camere, diviene scaturigine di nuove meta-norme, integrative del parametro costituzionale e finanche suscettibili di ulteriore codificazione. Non sembra infatti azzardato ipotizzare che, nel lungo andare, i casi in cui più spesso sorgano controversie possano trovare ospitalità in un vero e proprio documento d'intesa, che nel recepire le prassi più stabili consolidi appunto, in uno ai regolamenti parlamentari, una meta-norma integrativa del disposto di cui all'art. 70 del testo riformato.<sup>45</sup> Alla disponibilità reciproca di tale meta-norma da parte dei soggetti istituzionali verrebbero a contrapporsi i diritti riconosciuti a terzi ad un procedimento legislativo conforme a Costituzione, azionabili mediante il giudizio incidentale. Tale ultima opzione, poiché limitata dalla concreta invasione della sfera giuridica individuale, accertabile dal giudice del fatto in base al requisito della rilevanza, dipende dall'esito del conflitto politico sulla questione di merito.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Si limiterebbe così, grazie all'azione dei destinatari che si aggiunge a quella dei soggetti cui la meta-norma risulta funzionale, la disponibilità di una norma di diritto pubblico integrativa della Costituzione: un tema già battuto dalla dottrina in riferimento al diritto parlamentare e suscettibile di estendersi alle convenzioni costituzionali (G: U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, CEDAM, Padova, 1972, in part. 156ss). In merito, cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 77ss.

<sup>45</sup> Senza pretesa di esaurire qui un tema vastissimo, tale consolidamento probabilmente si inquadrebbene nella codificazione di una convenzione costituzionale, integrativa di una "razionalizzazione della forma di governo". La sensibilità degli studiosi italiani porta a ravvisare le tracce di un simile fenomeno nell'evoluzione degli ordinamenti d'ispirazione anglosassone: cfr. M. PERINI, *La razionalizzazione delle forme di governo: l'evoluzione nelle aree di influenza dell'ex Impero britannico*, in *Scritti in onore di G. Grottanelli de' Santi*, a cura di A. Pisaneschi e L. Violini, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, 87ss., 111ss. Tale codificazione, che potrebbe assumere natura para-regolamentare, costituirebbe un'integrazione *in parte qua* di un precetto costituzionale. Sul tema, di amplissimo respiro, cfr. R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, 2010, 589ss.

<sup>46</sup> Parrebbe invero inopportuno subordinare la sindacabilità per via incidentale del vizio *in procedendo* della legge adottata in violazione delle norme sulla competenza all'effettiva violazione di tali norme – ad esempio, escludendo l'incostituzionalità di una legge che si assume paritetica ma sia stata riconosciuta dalle camere come non paritetica, benché le modifiche del Senato siano state accolte dalla Camera ex art. 70, comma 4. Tale ultimo apprezzamento, infatti, scaturisce da un accordo politico che è tutto interno alle camere stesse, invisibile al terzo e pertanto, nell'impostazione che qui si accoglie, non opponibile a questi. Entrambe le camere decidono infatti la propria condotta istituzionale secondo una valutazione che investe a un tempo merito e metodo: ben potrebbe accadere, allora, che in base all'accordo politico le camere barattino una certa linea sul metodo in cambio dell'accettazione di alcuni punti di merito. Non riconoscere al terzo la possibilità di procedere ad ulteriore scrutinio della norma di competenza al di là della valutazione operata dagli organi rappresentativi significherebbe limitare, forse irragionevolmente, la portata giuridica della Costituzione e delle norme che ne danno attuazione diretta, ancorché sancite in un'intesa interistituzionale. La ragione stessa del giudizio incidentale conduce alla selezione dei casi secondo il pregiudizio subito dal ricorrente, filtrato dalle valutazioni giudiziali di cui all'art. 23 della legge 87 del 1953; là dove le istituzioni si trovano nella posizione di distinguere l'interesse "istituzionale" all'applicazione di una certa norma sulla produzione normativa dall'interesse sul merito dell'atto legislativo.

Un caso siffatto segnerebbe il transito da una concezione formale e statica ad una materiale e dinamica di fonte sulla produzione normativa: fondata su un potere attribuito dalla Costituzione, l'intesa sprigionerebbe tutte le potenzialità del principio di sincera cooperazione, facendo sì che ai titolari di tale potere sia permesso di stabilire, in uno al merito della disciplina che sono chiamati a sviluppare, le forme e i modi con cui tale disciplina verrà a prodursi, senza tuttavia esorbitare dall'ambito definito dalla Costituzione.

Tale mutamento di prospettiva segue l'evoluzione del concetto di attribuzione di poteri. In effetti, alla luce delle considerazioni emerse in queste pagine, la natura del conflitto che si assume scaturire dalle vicende dell'intesa merita un'ulteriore riflessione. Appare infatti che il magmatico *genus* dei conflitti di attribuzione tenda ad indirizzarsi verso approdi futuribili, ove la monolitica costruzione del *potere* di cui si controverte va smantellandosi, leggendosi l'oggetto del contendere piuttosto come una competenza ad imprimere una certa direzione, in luogo di un'altra, al percorso generativo di una norma ancora tutta da costruire.<sup>47</sup> Già varie volte rimodulato nella dottrina più risalente, il conflitto di attribuzione si scopre custode di un bacino di enorme ricchezza, che pare ora scorrere al largo della questione di merito, ora invece confondersi con essa, fino a mescolare le sue acque con quelle del giudizio intersoggettivo; sfumando allora, nell'ottica del policentrismo, la distanza fra l'uno e l'altro modello.<sup>48</sup> Lo strumento del conflitto dimostrerebbe così una rinnovata vitalità; forse obbligando a ripensare in un'ottica inedita l'intreccio fra separazione verticale dei poteri e relazioni fra Stato e autonomie territoriali, entrambe direttrici del policentrismo che innerva di sé l'ordinamento della Repubblica.

## 8. Conclusioni.

L'apertura della sfera pubblica che la riforma costituzionale sembra innescare tratteggia i lineamenti di una produzione giuridica *post-statale*, cui prendono parte vari organi, diversamente rappresentativi ma tutti legittimati ad esistere; pertanto, tutti abilitati a contrattare per far valere i propri obiettivi politici. Proprio questo passaggio potrebbe aprire le porte alla costruzione di nuovi spazi di dissenso per gli enti territoriali, interpretando le norme del

---

<sup>47</sup> Cfr. *supra*, nota 18. Si valorizzerebbe, mercé un uso strumentale del conflitto di attribuzione, un'idea aperta di Costituzione, ispirata ad una concezione normativistica del pluralismo, considerato come "una condizione positiva da sviluppare, un obiettivo da raggiungere, una norma su cui sviluppare l'azione" dei pubblici poteri. Così P. PINNA, *I conflitti di attribuzione*, Relazione introduttiva alla Prima sessione del Seminario del Gruppo di Pisa, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Atti del Seminario, Modena, 13 ottobre 2006, p. 13, che cita sul punto M. ROSENFELD, *Just Interpretations. Law between Ethics and Politics*, trad. it., *Interpretazioni. Il diritto fra etica e politica*, Il Mulino, Bologna, 2000, 31ss., 324ss.

<sup>48</sup> Un tale processo sembrerebbe parallelo alla "de-costituzionalizzazione" dell'oggetto del conflitto intersoggettivo, rilevata, *ex multis*, da A. SPADARO, A. RUGGERI, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Giapichelli, Torino, 2014, 309-310. Si valorizzerebbe così la funzione "residuale" del conflitto di attribuzione, a discapito di una ricostruzione dogmatica dei concetti (là dove tale dogmatica, informata ai principi della dottrina dello Stato, si trova in difficoltà nel contenere le evoluzioni di un diritto costituzionale *post-statale*). Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, in part. 125ss.

regolamento del Senato in modo da indurre la Camera a modificare la decisione sul merito. La previsione dell'intesa è un esempio, forse quello di maggior rilievo sistematico, delle possibilità che si offrono al Senato di incidere nella produzione legislativa mediante una lettura orientata delle norme che lo riguardano; ve ne sono anche altri, forse ancor più immediati per gli effetti pratici che possono determinare. Si citi per tutti l'assenza di termine per l'esame delle leggi paritetiche, che consentirebbe al Senato di far uso del *power to delay* senza limiti, in assenza di legame fiduciario col Governo.<sup>49</sup> Seguendo l'insegnamento del Parlamento europeo,<sup>50</sup> il Senato potrebbe servirsi di tale potere con una certa disinvoltura, anche in settori ove non gli si riconoscano poteri formali. Il fattore tempo, infatti, lo collocherebbe in una posizione negoziale di forza, che potrebbe sfruttarsi in vista delle contrattazioni sul merito di altri atti, magari ricompresi nel novero delle leggi non paritetiche.

Con l'intesa, in definitiva, entra a far parte dell'architettura costituzionale un elemento latore di una prospettiva marcatamente poli-centrica. Paradossalmente, come accade per ogni eterogenesi dei fini, tale elemento può fungere da contrappeso nell'assetto generale disegnato dalla riforma, veicolando entro nuovi spazi il dissenso degli enti territoriali che altrove fatica ad espandersi oltre il mero diritto di tribuna; e promuovendo così anticorpi contro le eventuali tentazioni accentratrici della maggioranza, che non pochi osservatori guardano con preoccupazione.<sup>51</sup> Starà all'autonomia dell'organo – *ergo*, alla sua capacità di fornire una rappresentatività autenticamente differenziata rispetto alla Camera<sup>52</sup> – di fare buon uso del potenziale a sua disposizione; sempre che il disegno degli aspiranti costituenti non si areni prima del varo.

---

<sup>49</sup> Come segnalato da M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), ove si propone di inserire rimedi volti ad impedire rallentamenti da parte del Senato, non vincolato da fiducia all'esecutivo. Cfr. G. PICCIRILLI, *L' "oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost.*, cit., nota 5.

<sup>50</sup> Cfr. R. KARDASHEVA, *The Power to Delay: The European Parliament's influence on the Consultation procedure*, in *Journal of Common Market Studies*, 2009, 47-2, 385ss., e prima ancora P. SIMONE, *La procedura di consultazione del Parlamento Europeo nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia*, in *Dir. com. e degli scambi internaz.*, 1997, 443ss; si permetta altresì il rinvio a G. VOSA, *La codecisione nel diritto parlamentare europeo*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2009, 5-6, 13-14.

<sup>51</sup> Cfr. A. PACE, *Le insuperabili criticità della riforma Renzi*, in *Libertà e Giustizia*, 25 febbraio 2016, <http://www.libertaegiustizia.it/2016/02/25/le-insuperabili-criticita-della-riforma-costituzionale-renzi/>; cfr. l'articolo pubblicato all'indomani dell'approvazione del testo in Senato, a firma di G. AZZARITI, L. CARLASSARE, G. FERRARA, A. PACE, S. RODOTÀ, M. VILLONE, *La peggiore riforma*, ne *Il Manifesto*, 13 ottobre 2015.

<sup>52</sup> La capacità rappresentativa del nuovo Senato è invero tutta da costruire, e non è scontato che possa realmente costituirsi in alternativa alla rappresentanza della Nazione conferita alla Camera: si veda a riguardo F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1/2016, in part. 4.