

**È POSSIBILE DICHIARARE COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMA UNA
(INTERA) LEGGE DI BILANCIO?***

EDOARDO CATERINA**

Suggerimento di citazione

E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del seminario "L'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale", tenutosi a Firenze il 25 febbraio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi".

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.
Contatto: e.caterina@santannapisa.it

1. In questo breve intervento non vorrei soffermarmi tanto sulla parte della ordinanza concernente la legittimazione soggettiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione – su cui già sono stati pubblicati molti ottimi contributi – quanto sul “merito” della pronuncia, se così è possibile chiamarlo. Mi piacerebbe in particolare affrontare una questione che mi pare costituire uno dei punti cruciali, se non il nodo centrale, che la Corte è stata chiamata a risolvere (con risultati a mio avviso insoddisfacenti). La questione è se sia possibile immaginare che la Corte dichiari costituzionalmente illegittima nella sua interezza una legge di bilancio a causa di gravissimi vizi formali relativi al procedimento della sua approvazione. Vi è infatti un “non detto” nell’ordinanza¹ e in quasi tutti i commenti finora scritti sulla ordinanza, e cioè che la legge di bilancio non poteva in ogni caso essere annullata nella sua interezza. “Per quanto la questione potesse essere fondata nel merito, non era certo possibile che la Corte ponesse nel nulla una intera legge di bilancio, costringendo lo Stato all’esercizio provvisorio ed esponendo il Paese a conseguenze imprevedibili e potenzialmente rovinose” – questo sembra essere in sintesi il pensiero sottaciuto da molti.

2. Mi sia però concesso, prima di discutere questo aspetto, di fare due brevi notazioni – il che mi è anche richiesto dalla traccia di discussione – sulla decisione della Corte di ammettere i singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione in casi simili. Trovo pienamente convincenti le posizioni di quanti hanno sostenuto la bontà di questa soluzione. Si tratta del resto di una via già percorsa in altri paesi europei. È stata ricordata la *saisine parlementaire* in Francia². In questo caso vi è una analogia quanto alla *ratio* dell’istituto³, ma vi sono anche significative differenze dovute al fatto che il ricorso delle minoranze parlamentari è previsto espressamente dal testo costituzionale (art. 61 Costituzione francese) e che il controllo del Consiglio costituzionale avviene prima che la legge sia promulgata. Molto più significativo mi pare un raffronto con l’ordinamento costituzionale tedesco. Anche in Germania il Tribunale costituzionale ha riconosciuto, in via interpretativa, la legittimazione del

¹ Cfr. E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, 165 ss. (“una delle ragioni, a mio parere la più rilevante, che impedisce alla Corte una posizione netta (...) riguarda le possibili conseguenze di un’eventuale decisione di accoglimento del conflitto”).

² Cfr. A. MANZELLA, *Quel vuoto che indebolisce la democrazia*, in *La Repubblica*, 9 gennaio 2019, p. 31

³ Così anche N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 4, 2019, il quale nota come la soluzione della ord. 17/2019 sia un misto tra *saisine* e *Verfassungsbeschwerde*.

singolo parlamentare a promuovere un conflitto organico (*Organstreit*, art. 93 I 1 GG), cioè quello che noi chiameremmo un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Si tratta di una via che si aggiunge a quella del controllo astratto di legittimità costituzionale (*abstrakte Normenkontrolle*; cfr. art. 93 I 2 GG), la quale è più propriamente assimilabile all'istituto della *saisine*: il *Grundgesetz* consente infatti a una minoranza parlamentare - un quarto dei componenti del *Bundestag*⁴ - di adire direttamente il Tribunale costituzionale federale. Tornando al conflitto organico, l'art. 93 I 1 GG recita: “[il Tribunale costituzionale federale decide] sull'interpretazione della presente Legge fondamentale in seguito a controversie sulla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale o di altri interessati, ai quali siano stati concessi propri diritti dalla presente Legge fondamentale o dal regolamento interno di un organo supremo federale”. A Karlsruhe si è quindi posta la domanda circa chi fossero questi “altri interessati” muniti di diritti propri conferiti dalla costituzione. Il giudice costituzionale tedesco ha riconosciuto la legittimazione attiva in sede di conflitto organico a un gran numero di soggetti: partiti politici, gruppi parlamentari, commissioni parlamentari, commissioni di inchiesta parlamentari, presidente del *Bundestag* e... singoli parlamentari. Ovviamente ciascuno nell'ambito delle proprie prerogative costituzionalmente riconosciute. E così il Tribunale costituzionale federale ha ammesso che il singolo parlamentare possa “sollevare il conflitto di attribuzione” quando ritenga che sia stato violato un diritto afferente al suo *status* costituzionale⁵. Lo *status* costituzionale del parlamentare è fondamentalmente definito dal principio del libero mandato (art. 38 I 2 GG)⁶ che in Germania è interpretato in modo estensivo, sì da ricomprendere il generale diritto del singolo parlamentare a partecipare senza arbitrarie discriminazioni ai lavori

⁴ Prima del 2008 (53sima legge di revisione del *Grundgesetz*) era richiesto un terzo dei componenti. A seguito della formazione del governo Merkel I (2005-2009), sostenuto da una *Große Koalition* (SPD e CDU) che disponeva di una maggioranza di più dei 2/3 del *Bundestag*, si decise di abbassare la quota a quella di un quarto dei componenti.

⁵ Si veda sul punto da ultimo: BVerfGE 140, 115 (138) con riferimenti alla precedente giurisprudenza in materia. Il ricorso diretto individuale (*Verfassungsbeschwerde*) è invece residuale e potrà essere utilizzato solo per i diritti non correlati allo *status* di parlamentare. Cfr. per tutti (con relativi riferimenti), BVerfGE 108, 251, 267: “in linea di principio il singolo deputato deve far valere i diritti derivanti dal proprio *status* costituzionale nella sede a ciò preposta del conflitto organico ai sensi dell'art. 93 I 1 GG (...)”.

⁶ Per fare un esempio concreto, si può richiamare il caso del 2015 BVerfGE 140, 115 già citato: qui si trattava di due deputati del partito *die Linke* che erano stati esclusi da un gruppo di lavoro formatosi in seno del *Vermittlungsausschuss* (la commissione “bicamerale” che coordina i lavori di *Bundestag* e *Bundesrat*). Il Tribunale costituzionale ha dichiarato ammissibile il ricorso in sede di conflitto organico in quanto atteneva a diritti derivanti dall'art. 38 GG, dal momento che i deputati lamentavano la lesione dei loro diritti di partecipazione ai lavori della commissione.

dell'assemblea⁷. Il che pare potersi dire anche in Italia con riferimento all'art. 67 Cost, come ben si evince dal *considerato in diritto* 3.3 della ordinanza in commento⁸.

3. Sta nella natura delle cose che i vizi formali di una legge vadano fatti valere in questo modo. L'idea di arrivare alla declaratoria di illegittimità costituzionale seguendo la strada del procedimento in via incidentale appare per molti versi disfunzionale⁹, in quanto da un lato rischia di incentivare un uso distorto e strumentale del procedimento in via incidentale e dall'altro si limiterebbe a ritardare la decisione, senza semplificarla in alcun modo. È infatti evidente che la Corte, di fronte a un vizio formale della intera legge, non si potrebbe limitare certo a dichiarare l'illegittimità di questa o quella previsione, ma dovrebbe autorimettersi la questione di legittimità costituzionale della intera legge. E allora sarà senz'altro la soluzione più rapida ed efficiente che la questione sia trattata nel modo più celere e diretto in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. D'altro canto, se la Corte non optasse per l'autorimessione, si creerebbe un'intollerabile situazione di incertezza, in cui tutte le previsioni della legge di bilancio approvate si troverebbero sotto la spada di Damocle della pronuncia di illegittimità costituzionale.

4. Venendo alla parte della ordinanza relativa all'"ammissibilità/fondatezza" (non mi soffermo sulla inusuale commistione di rito e merito)¹⁰, giova ripercorrere in breve il percorso argomentativo della Corte. È al *considerato in diritto* 3.5 che si ha l'ambiguo trascolorare del discorso sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare in un discorso sulla fondatezza della questione proposta. Chiave di volta del passaggio è il "principio di autonomia delle Camere" desumibile dagli artt. 64 e 72 Cost. Il principio di autonomia comporta che il sindacato della Corte "debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei

⁷ Cfr. per tutti: M. MORLOK, *Art. 38*, in H. DREIER (a cura di), *GG Kommentar*, vol. 2, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015, § 169. A. INGOLD, *Das "Amt" der Abgeordneten. Zum Nutzen eines Relationsbegriffs im Spannungsfeld von Mandat und Person*, in *JÖR*, 2016, 43 ss. (61 ss.). Sui diritti derivanti dallo *status* di parlamentare: BVerfGE 80, 188.

⁸ In questo senso anche le riflessioni di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991 (in part. 302 ss.).

⁹ Così anche N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria...*, cit. ("è ormai evidente, a decenni di distanza dalle sentenze n. 3 del 1957 e n. 9 del 1959, che i vizi formali mal si prestano ad essere rilevati mediante il giudizio in via incidentale, che consente alla Corte di arrivare ad un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale tardi, male e con rischio di effetti eccessivamente distruttivi").

¹⁰ Esso è forse dovuto a una esigenza processuale. Mi riferisco all'art. 37, comma 4 della legge n. 87 del 1953, a mente del quale "se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati". Con lo stratagemma della inammissibilità/infondatezza la Corte ha evitato l'allungamento dei tempi comportato da questa disposizione ove si fosse optato per una sentenza di infondatezza.

parlamentari”; di più: “è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione” (*cons. in diritto* 3.5). La Corte conclude che la violazione non sia così manifesta (non raggiunge la “soglia di evidenza”) e lo fa sulla base di tre considerazioni (*cons. in diritto* 4.4): *a*) la “lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea” avrebbe allungato i tempi di definizione della manovra, con conseguente necessità di accelerare l’*iter* parlamentare; *b*) il nuovo regolamento del Senato avrebbe favorito “la breve durata dell’esame e la modifica dei testi in corso d’opera”; *c*) nelle fasi precedenti alla apposizione del voto di fiducia sul maxi-emendamento vi sarebbe stata comunque “una effettiva discussione” in quanto il nuovo testo recepiva “almeno in parte” i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento.

Il ragionamento della Corte è quindi scomponibile in due momenti, entrambi da sottoporre a revisione critica: 1) Il principio di autonomia delle Camere sortisce l’effetto di restringere la sindacabilità degli atti del Parlamento, *anche quando vi sia un diretto contrasto con norme e principi costituzionali*, imponendo alla Corte di fermarsi sulla “soglia dell’evidenza”; 2) non è ravvisabile nel caso di specie una violazione *manifesta* dei principi costituzionali.

1) Lo schema, com’è stato osservato¹¹, è simile a quello che la Corte ha impiegato per la sindacabilità dei presupposti del decreto legge. Tuttavia, se è comprensibile che la definizione della “straordinaria necessità e urgenza” sia rimessa in primo luogo al legislatore, visto il margine di discrezionalità politica insito nella stessa elasticità della formula, assai meno comprensibile risulta il restringimento del sindacato nel caso della approvazione della legge di bilancio. Qui infatti non si hanno “clausole generali” (“necessità e urgenza”) da interpretare con cautela, ma si ha invece una ben precisa disposizione costituzionale, che in modo limpido prescrive che la legge di bilancio debba essere approvata “articolo per articolo”. Nessuna possibile interpretazione dell’art. 72 Cost. potrà mai giustificare che la legge di bilancio sia approvata con un singolo maxi-emendamento di centinaia di commi. Si noti peraltro che la sent. 391 del 1995, precedente rispetto al quale l’ordinanza in commento è stata tenuta per un *revirement*, riguardava la tecnica del maxi-emendamento impiegata in sede di conversione di decreto legge, e non in sede di approvazione della legge di bilancio. La differenza non è da poco, atteso che l’art. 72, comma 4 Cost. menziona espressamente l’approvazione delle leggi di bilancio e non menziona invece le leggi di conversione di decreti legge. Di fronte a ciò, la domanda che si pone è se il principio della autonomia parlamentare possa giustificare una prassi palesemente contraria alla

¹¹ A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, disponibile all’indirizzo: www.giurcost.it, 1, 2019, 72.

Costituzione. La risposta è ovviamente negativa, e anche la Corte lo riconosce implicitamente prima nel *considerato in diritto* 4.3, e poi nel monito finale. Il requisito della “evidenza” della violazione può essere tutt'al più richiesto dal generale principio della certezza del diritto, per cui non potrà aver seguito l'annullamento di una legge per vizi formali “occulti”, cioè non evidenti al momento della sua approvazione e/o dopo che sia trascorso un considerevole lasso di tempo dalla sua entrata in vigore (così la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco¹²). Verrebbero così salvate le precedenti leggi di bilancio approvate con la stessa tecnica del maxi-emendamento e che per ovvi motivi non possono essere poste nel nulla a distanza di anni. Concludendo sul punto, la circostanza per cui il Parlamento non ha avuto il tempo materiale per esaminare il progetto di legge e che sia venuta meno quella prassi di concertazione in sede di commissione tra maggioranza e opposizione, non ha poi un significato dirimente nella prospettiva dell'art. 72, comma 4 Cost. È già assorbente il rilievo della approvazione col maxi-emendamento. Sarà pure, questa, una posizione formalistica, ma non credo che una disposizione costituzionale così chiara possa essere ignorata come se nulla fosse.

2) Il contesto fattuale aggiunge tuttavia alla violazione formale una gravità sostanziale di portata devastante¹³. Il Parlamento ha dovuto approvare la legge di bilancio, ossia il suo principale atto di indirizzo politico-legislativo, “a scatola chiusa”, senza neanche potere essere consapevole di cosa stesse votando. Siamo davanti a una esautorazione del Parlamento in quella che dovrebbe essere una democrazia parlamentare. Ironicamente, è la stessa Corte nell'ordinanza a rammentare con tono solenne che i parlamenti sono nati proprio per approvare il bilancio dello Stato¹⁴. Quale più grave lesione dello *status* del parlamentare vi potrà mai essere? Si fatica anche solo a immaginarlo¹⁵. Piuttosto speciose e per nulla convincenti appaiono poi le “peculiarità dell'andamento dei lavori al Senato” addotte come prova della “non evidenza” delle lesioni lamentate dai ricorrenti. Rinvio sul punto a chi ha già messo in luce la debolezza di questi tre argomenti¹⁶. Quello che vale la pena di sottolineare è che si tratta se mai di “giustificazioni” della violazione dell'art. 72 Cost., e non di fattori che la rendono meno evidente. L'interlocuzione con

¹² Cfr. ad esempio BVerfGE 120, 56 (79).

¹³ “Il Parlamento e la Costituzione sono stati violentati” ha dichiarato senza mezzi termini Ugo De Siervo. Cfr. *De Siervo: “Votata senza regole, la manovra è un mostro giuridico. Ricorrono i cittadini alla Consulta”*, intervista di Liana Milella pubblicata su *La Repubblica* del 23 dicembre 2018.

¹⁴ Cfr. *cons. in diritto* 4.1, dove si dice che le leggi di bilancio rappresentano “decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare”.

¹⁵ Così anche S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 4, 2019.

¹⁶ Cfr. *ivi*, 7 ss.

le istituzioni UE, il recepimento dei lavori fino ad allora svolti, i passaggi procedurali comportati dal regolamento del Senato nulla tolgono alla evidenza della violazione dell'art. 72 Cost., al limite possono chiarire i motivi per cui essa sia occorsa. Si ha pertanto uno slittamento di piani, logicamente incongruente, tra i *considerato in diritto* 4.3 e 4.4.

5. Simili argomentazioni, così spericolate e contraddittorie, non sono certo dovute a un autentico convincimento, ma celano un movente segreto. Quale sia, è stato già detto all'inizio: la legge di bilancio andava salvata, in un modo o nell'altro¹⁷. Il modo più elegante sarebbe indubbiamente stato quello di negare del tutto la legittimazione attiva dei parlamentari ricorrenti, con una vera e propria ordinanza di inammissibilità. La Corte tuttavia ha coraggiosamente preferito evitare questa soluzione e ammettere in via di principio il singolo parlamentare a sollevare il conflitto. In questo l'ordinanza è sicuramente da apprezzare perché apre una via di accesso alla Corte suscettibile di rivestire in futuro un ruolo significativo nel riallineare il processo politico ai principi ricavabili dalla Costituzione.

6. Quello che più di tutto rivela l'ord. 17 del 2019 è la mancanza di strumenti processuali che consentano alla Corte di poter calibrare meglio la portata delle proprie pronunce. A mancare sono soprattutto strumenti idonei a modulare gli effetti temporali delle sentenze¹⁸. Si tratta di una carenza cui la Corte ha cercato di sopperire in via pretoria: basti pensare alla ben nota categoria delle decisioni monitorie e ai più particolari casi Cappato (ord. 207/2018) e "Robin Tax" (sent. 10/2015). Che la Corte possa modulare gli effetti nel tempo delle proprie decisioni è in realtà una vera e propria necessità costituzionale: senza questa possibilità l'azione della Corte rimane nella sostanza paralizzata di fronte alla illegittimità costituzionale di leggi particolarmente complesse e/o centrali per la vita dello Stato. Caso di scuola sembra proprio quello della legge di bilancio. Il paradosso che si genera è che maggiore è il peso della legge nel sistema e più è difficile dichiararne l'illegittimità costituzionale. È infatti evidente che la legge di bilancio non può essere dichiarata incostituzionale con gli effetti previsti dall'art. 30 della legge n. 87 del 1953, ossia con l'inapplicabilità delle norme a partire dal giorno successivo alla pubblicazione. La stessa disposizione

¹⁷ Verrebbe anche da domandarsi come mai la Corte sia partita dall'assunto per cui la legge di bilancio andava salvata. Probabilmente, oltre al timore per gli effetti imprevedibili di una sentenza di accoglimento (reazione dei mercati finanziari, clausole di salvaguardia, ecc...) ha giocato anche un ruolo la possibilità che una decisione così drastica sarebbe stata in qualche modo rigettata dal sistema istituzionale e avrebbe così minato la legittimazione della Corte stessa.

¹⁸ Questa mancanza si aggiunge all'altra, non meno grave, data dalla mancata previsione di una tutela cautelare nei giudizi costituzionali per conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Cfr. A. GRAGNANI, *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale*, Aracne, Roma, 2012, 433 ss.

osta a un differimento degli effetti indicato nel dispositivo o a altre tecniche giurisprudenziali. Resta solo l'opzione del monito, che però è un'arma spuntata se non è davvero credibile che la Corte possa osare in futuro una pronuncia di illegittimità costituzionale. L'alternativa secca sarà quindi tra la pacca sulla spalla e la bomba atomica. In Germania la tecnica impiegata dal Tribunale costituzionale consiste nella dichiarazione della "incompatibilità" (*Unvereinbarkeitserklärung*) della disposizione di legge con il parametro costituzionale¹⁹. La legge sul funzionamento del Tribunale costituzionale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, abbr. *BVerfGG*, § 78) distingue infatti tra "incompatibilità" e "nullità" della legge, dove per incompatibilità si intende il mero accertamento del contrasto della norma con la costituzione, e per "nullità" l'annullamento della norma a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale. Il Tribunale in alcuni casi si è limitato a dichiarare l'incompatibilità, e non anche la nullità, invitando il legislatore a intervenire – il che corrisponde a una versione meno obliqua delle nostre sentenze monitorie (si trattava di casi dove non era possibile un intervento meramente caducatorio e occorreva che il legislatore ridefinisse un nuovo quadro normativo)²⁰. Molto più di frequente però la tecnica usata è stata più sofisticata: si è dichiarata l'incompatibilità, chiarendo al contempo che la disposizione avrebbe continuato a trovare applicazione fino a una certa data, in attesa dell'intervento del legislatore. Allo spirare del termine si sarebbe prodotta la nullità²¹. Una sorta di messa in mora del legislatore. Finora i termini fissati dal Tribunale sono andati da un minimo di qualche mese al massimo di quattro anni (la durata di una legislatura). Questa tecnica è di matrice prevalentemente giurisprudenziale, ma è resa possibile dalla legge su funzionamento del Tribunale costituzionale che lascia ai giudici un certo margine di discrezionalità in tal senso²².

Come già ricordato, la legge n. 87 del 1953 pare precludere alla Corte costituzionale italiana l'impiego di uno strumentario simile. Essa non consente né un "mero accertamento" della illegittimità costituzionale (come era stato richiesto dagli stessi ricorrenti – cfr. art. 38)²³, né un differimento nel tempo degli effetti della sentenza (cfr. art. 30). Se la prima soluzione pare invero un

¹⁹ Cfr. E. BENDA, E. KLEIN, O. KLEIN, *Verfassungsprozessrecht*, Müller, Heidelberg, 2012, 553 ss. (§§ 1392 ss.).

²⁰ Ad es.: *BVerfGE* 73, 118.

²¹ Cfr. *ex multis* *BVerfGE*; 33, 303; 91, 86; 98, 169; 114, 73; 72, 330; 101, 158 (le ultime due in materia di perequazione finanziaria tra i *Länder*). In materia elettorale, sia consentito il rinvio a: E. CATERINA, *La giustizia costituzionale in materia elettorale: il modello tedesco*, in *Speciale Ricerca Tosi 2017, La Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2017.,

²² Cfr. i §§ 35 e 78 *BVerfGG*. In particolare, il § 35 stabilisce che è il Tribunale stesso a decidere circa le modalità di esecuzione delle sentenze.

²³ Così anche E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 ...*, cit., 167.

po' paradossale (ma forse più intellettualmente onesta del rigetto con monito al legislatore), la seconda sarebbe risultata quanto mai utile nel caso di specie. La Corte avrebbe potuto accertare l'illegittimità costituzionale della legge, concedere un termine al Parlamento per riapprovarla in modo conforme all'art. 72 Cost., facendo salva la legge viziata fino al detto termine. Certo, non bisogna nascondersi che tale soluzione comporterebbe, nel caso di specie, effetti sostanziali assai simili a quelli dell'esercizio provvisorio di bilancio, visto che si avrebbe una autorizzazione a riscuotere le entrate e ad erogare le spese sulla base del bilancio approvato con legge formalmente viziata, diviso per dodicesimi (a seconda dei mesi concessi al Parlamento per riapprovare). Avrebbe tuttavia assicurato certezza circa la gestione delle finanze pubbliche nel periodo "ponte" fino alla riapprovazione, avrebbe evitato quell'effetto psicologico derivante dalla mancata approvazione del bilancio nei termini (effetto tanto temuto per via della possibile reazione dei mercati finanziari) e, soprattutto, avrebbe impedito lo scattare delle "clausole di salvaguardia".

Un insegnamento pratico della ord. n. 17 del 2019 è, dunque, che occorre ripensare l'impianto della legge n. 87 del 1953 in materia di effetti delle sentenze, rendendolo più elastico e modulabile dalla Corte a seconda delle esigenze. Unica alternativa all'intervento del legislatore sarebbe che la Corte sollevi d'ufficio questione di legittimità costituzionale sull'art. 30 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui non consente alla Corte di differire entro termini ragionevoli gli effetti della sentenza. In definitiva, per evitare "zone franche" nel sistema di giustizia costituzionale occorre non soltanto ampliare lo spettro delle modalità di accesso alla Corte, ma anche rimodellare l'impostazione della legge n. 87 del 1953 quanto alle tipologie di sentenze di accoglimento.

7. Vorrei concludere questo commento con una citazione tratta da un altro commento a un'altra sentenza della Corte: "quando si guarda dietro alle parole [della sentenza], si vede che dietro lo Stato stanno forze politiche e si può concludere con l'inquietante constatazione che la sentenza della Corte, liberandole dal vincolo della Costituzione, ne ha legittimato la nuda forza, priva di diritto, e ha de-costituzionalizzato la politica"²⁴. La sentenza è la n. 1 del 2014 e il commentatore è Gustavo Zagrebelsky. Questo commento, che si riferisce all'impiego del presunto principio della "continuità dello Stato" per giustificare la persistente legittimazione di un parlamento eletto con una legge dichiarata incostituzionale, mi pare che si attagli molto meglio alla ord. n. 17 del 2019 che non alla sentenza per cui è stato scritto. Nella ord. n. 17 del 2019 la necessità pratica di "salvare" una legge centrale per la vita dello Stato si è scontrata con le stesse disposizioni costituzionali, cosicché è andato in scena

²⁴ G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014 (3), 2959 ss. (p. 2987).

ancora una volta un “realismo contro la Costituzione”. Lo Stato – o meglio, la ragione di Stato – ha vinto; la Costituzione ha dovuto soccombere; il principio “*rex facit legem*” ha prevalso su quello inverso, sacro al costituzionalismo, del “*lex facit regem*”.