

IL NUOVO LIMITE DELLE “VIOLAZIONI MANIFESTE” NEL CONFLITTO
DI ATTRIBUZIONI TRA POTERI DELLO STATO: UN’ARMA SPUNTATA PER
IL SINGOLO PARLAMENTARE*

COSTANZA MASCIOTTA**

Sommario

1. Premessa. – 2. Sul mancato riconoscimento della legittimazione attiva della minoranza qualificata. – 3. Aspetti problematici della legittimazione riconosciuta al singolo parlamentare. – 4. La trasformazione della fase di delibazione in un giudizio di merito: il *novum* dell’ordinanza. – 5. Considerazioni conclusive.

Suggerimento di citazione

C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un’arma spuntata per il singolo parlamentare*, 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”.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Firenze.
Contatto: costanza.masciotta@unifi.it

1. Premessa

Con l'ordinanza n. 17/2019 la Corte costituzionale decide sull'ammissibilità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato da trentasette Senatori *uti singuli*, nonché in qualità di gruppo parlamentare "Partito democratico" e di minoranza qualificata pari a 1/10 dei componenti di una Camera.

I ricorrenti censurano le modalità con le quali è stata approvata in Senato la legge di bilancio 2019: la presentazione del maxi-emendamento 1.9000 da parte del Governo, ampiamente modificativo del testo discusso in precedenza, con apposizione del voto di fiducia avrebbe vanificato la precedente fase di esame in Commissione, cagionato una grave compressione dei tempi di discussione in aula e reso sostanzialmente impossibile la conoscenza del testo da parte dei Senatori, impedendo, in definitiva, una loro partecipazione consapevole alla discussione e alla votazione¹.

Secondo i ricorrenti tali modalità integrano una violazione dei principi costituzionali concernenti il procedimento di formazione delle leggi (i.e. vizi formali) e la leale collaborazione tra poteri, pertanto, attraverso il conflitto di attribuzioni chiedono alla Corte di ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite ai parlamentari nel procedimento legislativo.

L'elemento fondamentale del conflitto che, a parere di chi scrive, avrebbe potuto condurre la Corte ad un bilanciamento ben diverso delle attribuzioni in gioco, quantomeno nella prima fase di deliberazione, consta nel *petitum*, non essendo stato richiesto l'annullamento di alcun atto lesivo².

Il ricorso si limita "sagacemente" a rivolgere una domanda di mero accertamento alla Corte circa il corretto esercizio delle competenze coinvolte nell'ambito del procedimento legislativo³. "Sagacemente", infatti, non è stato

¹ Sul tema dell'incostituzionalità della prassi dei maxi-emendamenti con voto di fiducia cfr. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, partic. p. 118 e ss. e N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, p. 3 e ss.

² Cfr. sul punto E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019, p. 2, il quale sottolinea, invece, come il rischio di effetti caducatori sulla legge di bilancio abbia costituito la ragione primaria della dichiaratoria di inammissibilità.

³ I ricorrenti in particolare avevano chiesto al Giudice delle leggi di: *a)* «dichiarare che non spettava al Governo presentare il testo della manovra di bilancio in forma di maxi-emendamento senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente in attuazione degli articoli 81, 97, comma 1, e 72, comma 4 Cost.»; *b)* «dichiarare che non spettava al Presidente della Commissione Bilancio, alla Conferenza dei Capigruppo, al Presidente del Senato della Repubblica organizzare e condurre i lavori dell'Assemblea omettendo di riservare all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio il tempo ragionevolmente sufficiente ad acquisire adeguata conoscenza dei contenuti normativi da

chiesto l'annullamento della legge di bilancio che avrebbe avuto gravi ripercussioni sull'economia del nostro Paese e sulla sua credibilità agli occhi degli attenti osservatori europei⁴.

Si cercherà, quindi, di capire nel prosieguo se la domanda di mero accertamento potesse rappresentare per la Corte un'importante occasione per sanzionare la prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia in un caso di «estremizzazione»⁵ come quello denunciato dai ricorrenti.

A tal fine è indispensabile analizzare i profili di maggior rilievo della decisione, per cercare, infine, di rispondere al “quesito chiave” ad essa sotteso, ovvero se la Corte costituzionale con questa ordinanza abbia davvero rafforzato il ruolo del Parlamento nella attuale forma di governo.

2. Sul mancato riconoscimento della legittimazione attiva della minoranza qualificata

Come anticipato, il ricorso era stato presentato da trentasette Senatori in tre molteplici vesti: a titolo individuale, come gruppo parlamentare e come minoranza qualificata.

Particolarmente significativa, anche se piuttosto sintetica, è la motivazione con la quale la Corte costituzionale esclude la legittimazione attiva della minoranza di un decimo dei componenti del Senato⁶.

I poteri costituzionali ad essa attribuiti sono due e soltanto due: il potere di

sottoporre al voto, come risultanti dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, pari a c.a. 270 pagine di stampa, di formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e con ciò di esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.»; c) «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica porre in votazione il testo del disegno di legge di bilancio, come risultante dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, in mancanza di una sua illustrazione orale da parte dello stesso, determinando così l'impossibilità che i componenti dell'Assemblea potessero conoscerne i contenuti normativi, formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.»; d) «dichiarare che non spettava all'Assemblea del Senato della Repubblica approvare il disegno di legge di bilancio senza che fossero stati garantiti, ai sensi del 72, primo comma, l'esame in Commissione, tramite la presa di conoscenza del testo, la formazione di una posizione sul medesimo e la possibilità di manifestare pubblicamente tale posizione» e «senza che fosse stata garantita la possibilità dei componenti della stessa Assemblea di conoscere il testo, di formarsi una opinione sul medesimo e di discuterlo in Assemblea, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque la possibilità di manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie e le ragioni di esse»; e) «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica, nelle circostanze di cui ai precedenti punti a), b) c) e d), trasmettere al Presidente della Camera dei deputati il disegno di legge di bilancio approvato dall'Assemblea».

⁴ Sul punto cfr. anche N. LUPU, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 4, 13 e 14, il quale ritiene «tutt'altro che marginale il richiamo alle scadenze di fine anno imposte [...] dai vincoli europei» e parla di un procedimento «euro-nazionale» di approvazione della legge di bilancio.

⁵ Cfr. ord. n. 17/2019, punto 4.3 Considerato in diritto.

⁶ Ivi, punto 3 Considerato in diritto.

presentare la mozione di sfiducia verso il Governo *ex art.* 94, comma 5, Cost. e il potere di rimettere all'aula l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione in sede deliberante *ex art.* 72, comma 3, Cost.

Secondo il Giudice delle Leggi tali attribuzioni non sono state lese in alcun modo dal comportamento censurato, pertanto, è da escludere la legittimazione a sollevare il conflitto della minoranza qualificata di Senatori⁷.

A ben vedere, però, il potere di rimettere l'approvazione di un disegno di legge alla procedura normale ha un unico scopo, un'unica finalità fondamentale: tutelare il diritto di una minoranza parlamentare qualificata a partecipare all'esame, alla discussione e alla votazione in modo consapevole, a maggior ragione quando sia in gioco una legge fondamentale dello Stato.

A norma dell'art. 72, ult. comma, Cost., la legge di bilancio rientra tra quegli atti fondamentali riservati all'approvazione con procedura normale da parte dell'aula e, nel caso di specie, proprio la procedura normale sembra essere stata violata dalle «forzature procedurali»⁸ censurate.

In definitiva, per riconoscere la legittimazione attiva della minoranza qualificata di 1/10 dei Senatori sarebbe bastata un'interpretazione teleologico-finalistica dell'art. 72, comma 3 e sistematica dei commi 3 e 4 dell'art. 72 Cost.

La finalità sottesa a tali disposizioni è la stessa oggetto del conflitto nel caso di specie: tutelare il diritto di una minoranza parlamentare a partecipare in modo consapevole all'esame, alla discussione e alla approvazione delle leggi.

Lo riconosce la stessa Corte costituzionale quando afferma che «gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati *a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche*»⁹.

In definitiva, la Corte sembra aver perso un'importante occasione per riconoscere uno strumento di garanzia alle minoranze parlamentari: uno strumento contro-maggioritario, volto ad assicurare la partecipazione consapevole di tutte le forze politiche al procedimento legislativo¹⁰.

⁷ Definisce come «fin troppo categorica» la negazione della legittimazione della minoranza in questione N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., p. 9.

⁸ Cfr. ord. n. 17/2019, punto 4.1. Considerato in diritto.

⁹ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

¹⁰ Critiche rispetto al mancato riconoscimento della legittimazione attiva a tale minoranza sono espresse da A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 2, il quale ritiene «sbalorditivo che la corte risolva così sbrigativamente la questione». A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 3, censura il mancato riconoscimento di uno «status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione» da parte della Corte costituzionale. *Contra*, cfr. M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 4, per il quale «la decisione della Corte costituzionale pare così del tutto

Senza contare, poi, che il riconoscimento della legittimazione attiva della minoranza qualificata per far valere vizi dell'*iter legis* avrebbe potuto rafforzare il ruolo delle opposizioni in Parlamento, sulla scia di quanto ormai da tempo è previsto in molti ordinamenti europei¹¹ e ovviare, così, al perdurante silenzio dei regolamenti parlamentari in materia.

3. Aspetti problematici della legittimazione riconosciuta al singolo parlamentare

Dopo aver escluso la legittimazione attiva anche del gruppo parlamentare, a causa della mancata indicazione nel ricorso delle modalità con le quali il Gruppo democratico avrebbe deciso di sollevare il conflitto¹², alla Consulta non resta che un'ultima forma di legittimazione da valutare: quella del parlamentare *uti singulo*.

Si tratta di capire se il singolo componente di una Camera sia titolare di una sfera di attribuzioni autonome conferite dalla Costituzione, rispetto alle quali sia legittimato a esprimere definitivamente la volontà del relativo potere.

Tra le attribuzioni che secondo la Consulta spettano al parlamentare quale rappresentante della Nazione *ex art. 67 Cost.* vi è il «diritto di parola, di

convincente quando non riconosce tali poteri [*ex artt. 72 e 94 Cost.*] come abilitanti a designare il soggetto chiamato ad esprimere la generale funzione di garanzia attribuita all'opposizione».

¹¹ Nei sistemi costituzionali tedesco e spagnolo, rispettivamente agli artt. 93, comma 1, *Grundgesetz* e all'art. 162, comma 1, *Constitution* e art. 32, comma 1, *Ley Organica* n. 2/1979 sul Tribunale costituzionale spagnolo, è previsto il ricorso diretto al giudice costituzionale da parte di una minoranza parlamentare. Nell'ordinamento francese, come noto, con la riforma costituzionale del 1974 di modifica dell'art. 61 Cost., è stata introdotta la *saisine parlementaire*, quindi, la facoltà per 60 senatori o 60 deputati di adire il *Conseil constitutionnel* per il controllo preventivo di costituzionalità. Per un confronto con il modello britannico cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento: l'esperienza britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Milano, 2008, p. 477 e ss.

¹² Ritiene «del tutto superficiale l'argomento con il quale l'ord. 17 nega la legittimazione del gruppo ricorrente» A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., p. 2, il quale censura il «cherry picking» della Consulta rispetto ai propri precedenti in materia, cfr. in partic. p. 3 e 4. Si sofferma su questo profilo anche R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in *LaCostituzione.info*, 28.12.2018, secondo il quale «l'attribuzione lesa non è difficile da individuare. È il ruolo che i gruppi parlamentari e i loro aderenti svolgono nel dibattito parlamentare, sia in Commissione che in Aula. Vorrà pur dire qualcosa che l'art. 72.1 Cost. disponga che ogni disegno di legge debba essere «esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale», e che per di più vieti che la legge di bilancio sia approvata con procedimenti diversi da quello normale (art. 72.4)». *Contra*, cfr. R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 10 e ss., il quale dubita che un gruppo parlamentare possa essere parte di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, poiché non è assegnatario di attribuzioni costituzionalmente tutelate. Sottolinea, invece, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., p. 9, che la legittimazione del gruppo parlamentare a sollevare il conflitto «con ogni probabilità, potrà ben essere riconosciuta in futuro: visto che, in effetti, sarebbe paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche che in parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo».

proposta e di voto»¹³, nell'esercizio del quale egli esprime una «volontà in sé stessa definitiva e conclusa» ai sensi dell'art. 37, legge n. 87/1953.

In forza di tali attribuzioni inerenti allo *status* del parlamentare *uti singulo*, la Corte riconosce, così, per la prima volta la qualifica di potere dello Stato al singolo membro di una Camera e afferma l'equazione parlamentare-organo-potere titolare di proprie prerogative costituzionali¹⁴.

Ma si può davvero affermare che ogni componente di una Camera sia un organo in grado di esprimere definitivamente la volontà del potere legislativo cui appartiene?

Il punto è proprio questo: la parola, l'iniziativa legislativa e il voto del singolo parlamentare esprimono la volontà individuale di un componente di un organo collegiale, volontà che da sola certamente non impegna la Camera di appartenenza¹⁵.

Del tutto inconferente appare, inoltre, l'argomento utilizzato *ad adiuvandum* dalla Consulta circa il riconoscimento della legittimazione a sollevare il conflitto alla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa, alla Commissione di vigilanza RAI e alle Commissioni di inchiesta: organi collegiali, più simili se si vuole ai gruppi parlamentari e in grado di impegnare, con le loro decisioni, la Camera di appartenenza per espressa previsione costituzionale.

Da ultimo occorre segnalare che questa frammentazione di potere, discendente dal riconoscimento della legittimazione attiva al singolo parlamentare anziché a una minoranza qualificata, rischia di fare del Parlamento una sorta di "potere diffuso" nell'ambito del procedimento legislativo, profilo che non giova affatto al corretto funzionamento del circuito politico maggioranza-minoranze.

4. La trasformazione della fase di delibazione in un giudizio di merito: il *novum* dell'ordinanza

Dopo aver adottato questa interpretazione lata della nozione di «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene», la Corte si sofferma sul profilo oggettivo della legittimazione a ricorrere, ossia sul tipo di menomazione censurabile.

¹³ Cfr. ord. n. 17/2019, punto 3.3. Considerato in diritto.

¹⁴ Molte criticità sul punto sono espresse da A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., p. 2, il quale parla di un «acrobatico riconoscimento della natura di potere dello Stato a favore del singolo parlamentare» e di un «rischio di tenuta in punto di coerenza», p. 4. Parla di una «visione atomistica della dinamica parlamentare», «quasi ottocentesca dell'attività del parlamentare» N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., p. 8. Saluta, invece, con favore la legittimazione soggettiva del singolo parlamentare A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 2, ma esprime note di criticità rispetto al mancato riconoscimento di una violazione grave e manifesta dell'art. 72 Cost.

¹⁵ Cfr. sul punto V. MARCENÒ, G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, II, 2018, p. 291 e ss.

In forza del principio dell'autonomia delle Camere, il Giudice delle Leggi circoscrive il proprio sindacato alle «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione»¹⁶.

Ecco, quindi, che la Corte appone un requisito oggettivo alla legittimazione del singolo parlamentare che deve essere provato in concreto e consistente in «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita»¹⁷ al ricorrente. Tale limite ricorda molto l'«evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza» del decreto legge¹⁸ e dà adito a numerosi problemi esegetici che la Corte in questa decisione non contribuisce minimamente a risolvere.

Si tratta di un limite vago e incerto che dall'esame del conflitto sembra assurgere a una sorta di *probatio diabolica*: affinché sussista una «evidente menomazione» delle prerogative parlamentari non basta il fatto che sia completamente mancato l'esame di merito del maxi-emendamento da parte della Commissione in sede referente, o che la Commissione Bilancio abbia potuto valutare soltanto i profili finanziari dell'emendamento e il Senato abbia avuto meno di sette ore per esaminare 270 pagine cruciali per la vita del Paese¹⁹.

Dapprima la Corte riconosce l'esistenza di «forzature procedurali», tanto più gravi proprio perché concernenti l'approvazione della legge di bilancio nella quale «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocatione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»²⁰, ma ciò non basta ad integrare una «evidente menomazione» delle attribuzioni parlamentari²¹.

¹⁶ Cfr. ord. n. 17/2019, punto 3.5. Considerato in diritto.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Come ricordano anche 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 *www.giurcost.org*, 11 febbraio 2019, p. 71 e ss.; G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2019.

¹⁹ Cfr. ord. n. 17/2019, punto 8 Considerato in fatto.

²⁰ Ivi, punto 4.1. Considerato in diritto.

²¹ Esprime note di criticità sul punto A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale"*, cit., p. 3 e ss., il quale afferma: «Non credo che possa essere messo in discussione che il mancato rispetto della suddetta disposizione [art. 72, comma 1] costituzionale costituisca una grave e manifesta violazione» e ancora «la mia impressione è che sia evidente la grave e manifesta violazione di prerogative che la Costituzione riconosce ai singoli parlamentari, riconducibili, nel caso in esame, al diritto di iniziativa legislativa comprensivo, naturalmente, del diritto di emendamento». Analoghe criticità sono espresse da F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 5, secondo il quale «l'esito del

È a questo punto della motivazione che la Corte trasforma il giudizio sull'ammissibilità del conflitto da fase di delibazione sommaria a vero e proprio giudizio di merito ed è questo, a parere di chi scrive, l'elemento qualificante, tanto innovativo quanto problematico della decisione.

Per valutare se i comportamenti censurati assumano quella "evidenza" tale da superare il vaglio di ammissibilità, la Corte si sofferma molto dettagliatamente su quattro elementi fattuali, l'esame dei quali configura un vero e proprio giudizio sul merito: *a)* il consolidamento nel tempo della prassi del maxi-emendamento con voto di fiducia della quale hanno fatto uso, fin dagli anni Novanta, Governi di ogni provenienza politica anche per l'approvazione della legge di bilancio; *b)* la lunga interlocuzione con le istituzioni europee; *c)* l'applicazione della recente modifica al regolamento del Senato; *d)* il recepimento «almeno in parte» nel maxi-emendamento dei testi discussi in precedenza dall'aula.

La Corte svolge un'analisi puntuale di questi quattro fattori "scriminanti", ritenuti idonei a giustificare in concreto la compressione dei tempi di lavoro al Senato²² e anticipa, così, il giudizio sul merito del conflitto alla prima fase di delibazione sommaria che, peraltro, si svolge *inaudita altera parte*.

Il primo elemento, secondo la Consulta, è idoneo ad attenuare l'«evidenza» della violazione, poiché una prassi consolidata «costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità»²³. Tale prassi, pertanto, «non può essere ignorata in sede di delibazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di *evidenza* che giustifica l'intervento della Corte»²⁴.

A ciò si aggiungono gli altri elementi giustificativi: il fattore tempo e, in particolare, il lungo dialogo con le istituzioni europee sulla manovra di bilancio che ha richiesto un intervento correttivo sui saldi complessivi e «un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale» attraverso il maxi-emendamento.

In terzo luogo, la recente modifica al regolamento del Senato, secondo la Corte, ha circoscritto la funzione della Commissione Bilancio alla mera espressione di un parere sui profili finanziari dell'emendamento.

L'art. 161, comma 3-ter, in particolare, prevede che i testi sui quali il Governo intenda porre la questione di fiducia siano sottoposti alla Presidenza

giudizio è il seguente: una legge di straordinaria importanza, non solo finanziaria, ma anche politico-sostantiva, quale la legge di bilancio, viene formalmente approvata da un Parlamento ignaro dei suoi contenuti, in violazione delle regole procedurali dell'art. 72 (mancherebbe del tutto il passaggio in Commissione, non c'è approvazione articolo per articolo, non c'è stata alcuna possibilità di proporre emendamenti), in un testo redatto dal solo Governo».

²² Cfr. ord. n. 17/2019, punto 4.3. e 4.4. Considerato in diritto.

²³ Ivi, punto 4.3. Considerato in diritto.

²⁴ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

per le valutazioni di ammissibilità, tra le quali rientrano anche quelle sulla copertura finanziaria e soltanto su queste ultime la Commissione Bilancio è chiamata a esprimere un parere²⁵.

La Corte non esita a criticare tali modifiche regolamentari che, a suo dire, potrebbero aver favorito la compressione dell'esame e della discussione in Commissione e in aula e invia un vero e proprio monito agli organi competenti: le nuove norme procedurali sono «foriere di effetti problematici, in casi come quello di specie, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti»²⁶.

Occorre, tuttavia, segnalare un aspetto importante che la Corte non prende in considerazione nel caso di specie: l'*inerzia della Presidenza* del Senato alla quale le nuove norme regolamentari hanno riconosciuto un fondamentale potere in punto di ammissibilità dei testi sui quali il Governo intenda porre la fiducia.

L'ultima "scriminante", infine, desta particolari problemi di coerenza interna alla motivazione, poiché la Consulta prima afferma che «il testo finale contenuto nel maxi-emendamento 1.9000 ha *modificato in larga misura* il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato fino a quel momento»²⁷ e poi, invece, ritiene che il testo originario sia confluito «almeno in parte»²⁸ nell'emendamento finale.

Delle due l'una, anche se dal confronto puntuale tra il disegno di legge originario e il testo finale la prima affermazione sembra essere l'unica veritiera: emergono, infatti, importanti modifiche come l'introduzione nel maxi-emendamento della imposta sui servizi digitali, dei fondi di *Venture Capital* o, ancora, l'espunzione dal testo finale delle tanto discusse norme sul noleggio con conducente²⁹.

In forza di tali "scriminanti" il conflitto è, quindi, dichiarato inammissibile e la prassi del maxi-emendamento con voto di fiducia resta, così, una "zona franca" che il giudice costituzionale ha deciso ancora una volta di non

²⁵ Cfr. in particolare l'art. 161, comma 3-ter, Regolamento del Senato: «Il Governo sottopone alla Presidenza i testi sui quali intende porre la questione di fiducia, ai fini dell'esame ai sensi degli articoli 8, 97 e 102-bis» e l'art. 161, comma 3-quater, R.S.: «Nel caso in cui la questione di fiducia sia posta sull'approvazione di un emendamento di iniziativa governativa, prima della discussione il Governo può precisarne il contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 103 del Regolamento, ulteriori precisazioni possono essere formulate prima della votazione al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dalla 5ª Commissione permanente».

²⁶ Cfr. ord. n. 17/2019, punto 4.4. Considerato in diritto.

²⁷ Ibidem, corsivo aggiunto.

²⁸ Ivi, punto 4.5. Considerato in diritto.

²⁹ Per una completa ricognizione delle differenze tra testo originario e maxi-emendamento 1.9000 cfr. Dossier del Senato, 23 dicembre 2018, Legge di bilancio 2019, p. 15 e ss.

sanzionare³⁰.

5. Considerazioni conclusive

Uno degli aspetti qualificanti del conflitto, come anticipato, consta nel *petitum*: nessun annullamento è richiesto alla Corte, ma soltanto la ridefinizione del corretto esercizio delle attribuzioni in gioco nel procedimento di approvazione di una legge fondamentale come quella di bilancio.

In sostanza si chiede al Giudice delle Leggi una sentenza di mero accertamento e non di annullamento di un atto lesivo.

L'essenzialità della legge interessata dal conflitto e la natura del *petitum* rappresentavano, quindi, un'importante occasione per ristabilire il corretto esercizio di attribuzioni nel procedimento legislativo e per sanzionare i vizi discendenti dalla estremizzazione della prassi dei maxi-emendamenti con voto di fiducia: un'altra "occasione mancata" dalla Consulta³¹.

Se consideriamo che l'esame di più di duecentosettanta pagine di emendamento, «in larga misura»³² modificativo del testo originario, si è svolto in Commissione Bilancio in complessivi settanta minuti e l'aula ha avuto meno di sette ore per l'esame e la discussione, quale violazione potrà mai raggiungere una soglia di «evidenza» più elevata?

In tal senso non convince l'interpretazione restrittiva dell'art. 38, l. n. 87/1953 secondo la quale, in caso di accoglimento nel merito del conflitto tra poteri, sarebbe sempre necessario procedere all'annullamento dell'atto in contestazione. Tale disposizione, infatti, subordina l'annullamento alla sola ipotesi in cui l'atto sia «viziato da incompetenza», mentre nel caso di specie il vizio rientrerebbe nell'alveo dell'"eccesso di potere" per violazione del principio di proporzionalità tra finalità e modalità procedurali seguite.

Alla luce di queste considerazioni è possibile anche valutare la portata del monito di chiusura dell'ordinanza: «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti»³³.

Sorge spontaneo chiedersi quali «altre situazioni» potranno mai concretizzare una "violazione manifesta" delle prerogative parlamentari³⁴, se le forzature riscontrate nel procedimento di adozione della legge cardine del nostro ordinamento non sono state ritenute sufficienti a tale scopo.

³⁰ A differenza di quanto accaduto con le sentenze nn. 1/2014 e 35/2017 per la "zona franca" in materia elettorale.

³¹ La prima "occasione mancata" riguarda la legittimazione a ricorrere della minoranza qualificata di parlamentari, su cui cfr. § 2, p. 4.

³² Cfr. ord. n. 17/2019, punto 4.4. Considerato in diritto.

³³ Ivi, punto 4.5. Considerato in diritto.

³⁴ Cfr. sul punto anche S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 5 e ss.

La legge di bilancio è, infatti, la sintesi delle scelte di maggior momento della forma di Stato e di Governo di ogni sistema giuridico, racchiude le decisioni fondamentali nell'allocazione di risorse pubbliche ed è parametro di valutazione dei risultati delle politiche pubbliche, pertanto, se non è censurata in tale ambito la prassi del maxi-emendamento con voto di fiducia, quale spazio potrebbe mai residuare per un futuro intervento sanzionatorio della Corte?

In definitiva, l'ordinanza in oggetto non sembra rafforzare la cogenza delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e neppure il ruolo del Parlamento nella nostra forma di Governo.

Ci si chiede, infatti, a cosa sia effettivamente servito riconoscere al singolo parlamentare la astratta legittimazione a ricorrere in forza del «diritto di parola, proposta e di voto», se poi tale legittimazione viene subordinata al requisito stringente della «evidente menomazione».

Ad ogni diritto deve corrispondere uno strumento processuale effettivo di tutela, mentre, nel caso di specie, al diritto del singolo parlamentare «di parola, di proposta e di voto» fa da contraltare un vincolo processuale incerto che rievoca l'altrettanto problematico limite alla decretazione d'urgenza.

Il riconoscimento della legittimazione al singolo parlamentare sembra, in sostanza, una "vittoria di Pirro" dinanzi al requisito della «evidente menomazione» da provare in concreto.

In conclusione, a poco serve «richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale»³⁵, se poi si attribuisce un'arma spuntata ai soggetti lesi.

³⁵ Cfr. ord. n. 17/2019, punto 4.1. Considerato in diritto.