

LO STILE D'ORDINANZA PER UNA NUOVA CORTE COSTITUZIONALE.  
OSSERVAZIONI A MARGINE DELL'ORDINANZA N. 17 DEL 2019 (E QUALCHE  
SUGGERIMENTO SULLA SCIA DELL'ORDINANZA N. 207 DEL 2018)\*

**GIACOMO SALVADORI\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Alcune forzature procedurali. – 3. L'ordinanza n. 17 del 2019 è una porta lasciata socchiusa. – 4. Il convitato di pietra: la modulazione temporale degli effetti. – 5. Una dottrina audace per una nuova Corte costituzionale.

**Suggerimento di citazione**

G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggerimento sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Contributo pervenuto alla redazione a seguito 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 Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa e *Doctorando in Derecho, Gobierno y Políticas Públicas* presso la *Universidad Autónoma de Madrid*.

Contatto: [giacomo.salvadori@jus.unipi.it](mailto:giacomo.salvadori@jus.unipi.it)

### 1. Premessa

L'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale è stata resa in sede di ammissibilità di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, a séguito di un ricorso presentato nei confronti del Governo, del Presidente della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica, da trentasette senatori a titolo di singoli parlamentari, di gruppo parlamentare Partito Democratico presso il Senato, nonché di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato, in relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge previsionale di bilancio per il 2019. Tale decisione è degna di nota, come si tenterà di evidenziare, non solo per il contenuto, espresso con lucidità e al tempo stesso malcelata contraddizione; ma anche per aspetti di carattere formale e procedurale che illuminano l'ordinanza di specie in misura non certo minore, consentendo di operare un curioso collegamento con altra pronuncia resa appena pochi mesi prima nella diversa sede del giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi, vale a dire l'ordinanza n. 207 del 2018 sul cd. caso Cappato.

La giurisprudenza della Corte va letta infatti nel suo complesso e non per blocchi, definiti in ragione delle funzioni che sono attribuite all'organo dalla Costituzione e dalle altre leggi costituzionali: al fine di poterne cogliere le potenziali tendenze e collegare i semi gettati qua e là dal collegio in decisioni afferenti ad ambiti e argomenti affatto diversi si rende necessario mantenere una visione d'insieme sulla *dottrina* che, in un dato momento storico, i quindici giudici intendono lasciare a futura memoria. È muovendo da questa prospettiva che risulta opportuno non trascurare i segnali lanciati recentemente dalla Corte costituzionale ed in qualche misura presenti anche nell'odierna ordinanza, i quali si vanno ad aggiungere a tutta una serie di interventi nel complesso volti a ridefinire il rapporto col potere politico e, in ultima analisi, la forma di governo, mediante l'impiego di parole, ma anche di formule decisorie, ben lontane dal timido monito o dai meri *obiter dicta*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il periodo di *judicial activism* o, per usare un'espressione più familiare, di spostamento del pendolo della Corte verso una concezione più "politica" del suo ruolo istituzionale, è stato documentato in un *dossier* elaborato dagli studenti del Corso di Dottorato in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali dell'Università di Pisa, cui ho l'onore di aver preso parte, basato su una scansione analitica della giurisprudenza costituzionale dal principio del 2013 all'estate del 2016: cfr. G. SERGES, C. TOMBA (a cura di), «Il pendolo della Corte». *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*. Dossier sulla giurisprudenza costituzionale, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*. Atti della Tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa (Pisa, 15 dicembre 2016), Giappichelli, Torino, 2017.

Non può sfuggire del resto che le modalità organizzative adottate dalla Corte non contemplano, a differenza di altre esperienze di giustizia costituzionale a noi vicine<sup>2</sup>, la suddivisione del carico di lavoro secondo articolazioni o sezioni interne: di talché pare evidente come ogni singola decisione passi imprescindibilmente per una deliberazione assunta dal *Plenum*, dove ciascuno dei quindici giudici ha il potere/dovere di esprimere il proprio punto di vista. In un meccanismo così congeniato si può dunque parlare di un'unica *dottrina* costituzionale, giacché la politica giudiziaria del periodo è segnata inevitabilmente dal collegio al completo, senza possibilità alcuna di contrasti tra orientamenti patrocinati da distinte (ed autonome) sezioni interne. I quindici giudici che hanno deciso il ricorso promosso dai senatori del Partito Democratico sono insomma i medesimi che hanno deciso, nemmeno tre mesi prima, l'ordinanza di rinvio sul caso Cappato e ciò, come avremo modo di sottolineare, non è di poco rilievo.

## 2. Alcune forzature procedurali

È possibile ritenere che le peculiarità del giudizio per conflitto tra poteri – in particolare, la tipica fase preliminare di ammissibilità – consentano alla Corte di esprimere le proprie valutazioni con maggiore libertà, poiché consapevole che un giudizio articolato secondo una struttura bifasica garantisce margini di manovra più ampi rispetto al giudizio incidentale. Sul punto è sufficiente ricordare che il ricorso ben può superare la delibazione *inaudita altera parte* per poi risultare inammissibile nella fase a cognizione piena, dovendosi riconoscere senz'altro le due fasi come autonome l'una dall'altra, ancorché funzionalmente collegate tra loro.

Il ricorso in oggetto, nonostante sia ritenuto inammissibile *in limine litis*, offre tuttavia alla Corte l'opportunità di soffermarsi su alcune valutazioni squisitamente nel merito. Ciò naturalmente è opinabile nella misura in cui le considerazioni svolte avrebbero richiesto, in ragione della profondità e del dettaglio degli argomenti spesi, la sede naturale del giudizio nel merito: precludere

<sup>2</sup> Basti fare l'esempio del *Tribunal Constitucional* spagnolo, composto di dodici magistrati, e della sua articolazione interna in due *Salas* di sei componenti che possono scindersi, in via ulteriore, in quattro *Secciones* composte ciascuna di soli tre membri (ad es. per la delibazione da compiere in fase di ammissione dei *recursos de amparo*). La struttura del giudice costituzionale spagnolo risente chiaramente dell'influenza del *Bundesverfassungsgericht*, anch'esso formato da un numero pari di magistrati (sedici) ed articolato in due *Senate*, a loro volta divisi in *Kammern*, le quali sono commissioni interne di tre membri ciascuna. È interessante osservare che, in entrambi i casi, anche le formazioni col minor numero di componenti sono pienamente rappresentative dell'organo nel suo complesso: le pronunce rese dalle "articolazioni minime" sono infatti direttamente imputabili al giudice costituzionale (anche se talvolta possono essere previste limitate forme di impugnazione, v. ad es. il *recurso en súplica* promosso dal solo *Ministerio Fiscal* contro la *providencia* che nega l'ammissione del *recurso de amparo*).

alle parti di sostenere *funditus* le proprie ragioni in pubblica udienza per stabilire invece una lettura univoca della vicenda a séguito della camera di consiglio denota un certo timore del giudice costituzionale, legato presumibilmente alla delicatezza della questione e all'opportunità di definire il prima possibile l'impugnazione della fondamentale legge di bilancio.

La scelta di evitare l'instaurazione del contraddittorio sottrae immancabilmente in qualità ed in quantità alla decisione della Corte: il processo deliberativo è privato di deduzioni e memorie delle parti (che si sarebbero) costituite in giudizio, così come di qualsiasi possibilità di approfondimento istruttorio formale (invero di raro espletamento); il verdetto si fonda insomma sui soli argomenti emersi nella fase liminare, vale a dire quelli presentati nel ricorso depositato il 28 dicembre – a distanza di appena cinque giorni dalla *consumazione* delle denunciate violazioni, per prendere in prestito dal diritto penale un termine preciso – e successivamente sviluppati dalle «note integrative per i ricorrenti» (*sic*) depositate il 7 gennaio, dunque due giorni prima della data prevista per la camera di consiglio.

Vale la pena precisare che la Corte è senz'altro libera di assumere una decisione definitiva sul conflitto interorganico all'esito della semplice trattazione camerale, non potendo destare alcuno scandalo che un ricorso sia dichiarato inammissibile nella fase normativamente prevista per il vaglio dell'ammissibilità; costituisce semmai un *punctum dolens* della presente ordinanza la volontà manifestata dal giudice delle leggi di esercitare comunque un esame nel merito del procedimento di approvazione del disegno di legge di bilancio al Senato, spingendosi a compiere valutazioni finanche di opportunità nella misura in cui queste si rendevano necessarie per precisare alcuni punti a futura memoria. La Corte, insomma, ha inteso definire in modo celere un giudizio invero assai pericoloso e imprevedibile in quanto agli esiti, senza però risparmiare alcune osservazioni sull'eccezionale *modus procedendi* adottato dal Governo ed avallato dagli altri attori istituzionali su cui è imperniato il circuito legislativo. Tali moniti vengono così a posarsi sull'altro piatto della stadera e, oltre a rappresentare un prezioso appiglio in vista di future occasioni, servono a bilanciare l'inammissibilità di specie, nel tentativo di non scontentare troppo ambedue le parti di una causa nemmeno iniziata.

È appena il caso di rilevare che, secondo l'ottica "politica" della Corte, la soluzione individuata è stata senz'alcun dubbio preferibile. Anche volendo prescindere dalla discutibile prospettiva di mantenere una legge di bilancio *sub iudice*, in specie nell'attuale contingenza politica nazionale e comunitaria<sup>3</sup>,

<sup>3</sup> Non pare fuori luogo ricordare che il Governo Conte è in carica dal 1° giugno 2018, dunque da meno di un anno, ed appena pochi mesi dopo l'insediamento ha presentato una Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018, dove manifestava la volontà di discostarsi dall'obiettivo programmatico stabilito dal precedente esecutivo per portare l'aumento del deficit al

aprire le porte al giudizio di merito avrebbe potuto innescare un pericoloso punto di non ritorno: il dibattito pubblico e l'instaurazione del più ampio contraddittorio in seno al processo costituzionale favoriscono l'emergere ordinato e puntuale di argomenti a sostegno dell'una e dell'altra tesi, ma è da ritenere che difficilmente i validi motivi che depongono per il riconoscimento delle violazioni si sarebbero lasciati piegare, in ultimo, con la stessa malleabilità che può riscontrarsi nell'ordinanza in commento. Qui, del resto, la Corte ha avuto buon gioco nel far tutto da sé: tanto l'individuazione delle ragioni che in parte giustificano l'esecutivo, quanto l'esercizio di equilibrismo che infine le antepone ai principî costituzionali, rappresentano l'oggetto di un processo deliberativo innescato dal ricorso ma sostanziatosi *interamente* in seno alla camera di consiglio e privo di ogni ulteriore apporto conoscitivo.

È evidente che, qualora il ricorso fosse stato ritenuto ammissibile, il giudice costituzionale avrebbe corso il rischio di porsi in un irreversibile *cul-de-sac*, con i margini per una soluzione prettamente giuridica a quel punto notevolmente ridotti e l'inevitabile ritorno dello spettro della ragion di Stato a connotare come "politica" una (allora sì) difficile decisione di non decidere<sup>4</sup>.

D'altronde, ad aver presenti i contorni di questa vicenda, la Corte costituzionale non può certo dirsi isolata. Tornando ad osservare i passaggi secondo una prospettiva comparatistica, infatti, si può scorgere come anche in Spagna, nel 2012, il *Tribunal Constitucional* si sia trovato a dover forzare piuttosto clamorosamente le (nuove) regole processuali che presidiano il *recurso de amparo*, al precipuo fine di assicurare che la riforma costituzionale introduttiva del vincolo di bilancio non rimanesse sottoposta allo scrutinio di costituzionalità nemmeno un momento in più di quanto strettamente necessario: in quell'occasione emerse, a tutta evidenza, la volontà squisitamente politica di evitare di affrontare il merito della questione, in considerazione dell'ampia risonanza mediatica,

2,4% del PIL. Il Documento di Economia e Finanza, primo atto del ciclo di bilancio, era infatti stato approvato in aprile dal Governo Gentiloni (già dimissionario e in carica per il disbrigo degli affari correnti), fissando l'aumento del deficit entro lo 0,8%, dunque ben al di sotto delle intenzioni di spesa pubblica della futura maggioranza di governo. In questo contesto, che certo ha influito sui ritardi legati all'approvazione del disegno di legge di bilancio, si collocano anche le dinamiche comunitarie, poiché non va dimenticato che la Commissione con cui il Governo Conte si è infine accordato sul dato del 2,04% del rapporto deficit/PIL è in scadenza in vista delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo che si terranno tra il 23 e il 26 maggio in tutto il continente. Considerata la *grande confusione sotto il cielo*, è probabile che la Corte abbia ritenuto opportuno fare esercizio di modestia, evitando di elevare una spada di Damocle sulla testa del cd. governo del cambiamento.

<sup>4</sup> Del resto non sarebbe la prima volta che, in tempi recenti, la ragion di Stato è evocata, in maniera più o meno esplicita, nel conflitto tra poteri, dunque finanche contro... lo stesso Stato: cfr. sent. n. 1 del 2013 sulla «assoluta inutilizzabilità» delle intercettazioni casualmente aventi ad oggetto conversazioni del Presidente della Repubblica e, prima ancora, la serie di pronunce sul segreto di Stato posto dal Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* a copertura del sequestro di Abu Omar, vale a dire le sentt. nn. 24 del 2014, 40 del 2012 e 106 del 2009, che hanno comportato per l'Italia una severa condanna a Strasburgo (Corte EDU, IV sezione, Nasr e Ghali c. Italia, sent. 23 febbraio 2016).

finanche sovranazionale, e delle ripercussioni istituzionali ed economiche che *anche solo* un eventuale giudizio sulla legittimità della riforma avrebbe portato séco<sup>5</sup>.

### 3. L'ordinanza n. 17 del 2019 è una porta lasciata socchiusa

Venendo al merito della decisione che qui si commenta, è il caso di svolgere alcune brevi osservazioni sugli aspetti di novità che questa presenta. Sotto il profilo soggettivo viene riconosciuta la legittimazione a ricorrere dei singoli parlamentari e negata, almeno per il momento, quella delle minoranze qualificate («si tratta di poteri non oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto di ricorso», al *Considerato in diritto* n. 3) e dei gruppi parlamentari («per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale», *ivi*). Se gli argomenti relativi alla legittimazione del gruppo parlamentare possono sembrare pretestuosi, non si può fare a meno di rilevare in tralice la volontà di una generale apertura del giudizio per conflitto tra poteri anche nei confronti di tali soggetti, ai quali oggi, per ragioni distinte, è negata: ciò rappresenta di per sé un punto nella giurisprudenza costituzionale, ancorché tutt'altro che fermo, dal quale in futuro la Corte potrà semmai ritenere opportuno compiere ulteriori passi.

Deve ricordarsi infatti che il giudice delle leggi ha sempre osservato particolare cautela nell'allargare la platea dei soggetti legittimati al ricorso, caratterizzandosi le decisioni in materia per un ampio margine di flessibilità e indeterminatezza, tali da poter fungere da fondamento per una eventuale estensione futura ed al tempo stesso da aderire inevitabilmente al caso specifico, dunque prestandosi difficoltosamente ad un'applicazione generalizzata. Del resto, la Corte si è sempre ben guardata dal compiere valutazioni che andassero oltre quel che fosse strettamente necessario alla soluzione del singolo ricorso: l'ordinanza richiamata con riguardo alla legittimazione dei gruppi parlamentari (ord. n. 280 del 2017) è eloquente in proposito, giacché si limita a richiedere null'altro che quella «necessaria indicazione delle modalità con le quali il

<sup>5</sup> Il riferimento è all'*auto* n. 9 del 2012, pronunciato all'esito di un *recurso de amparo* promosso da alcuni gruppi parlamentari di minoranza contro la riforma costituzionale volta ad inserire nel testo fondamentale il vincolo di bilancio (art. 135 della *Constitución Española*), portata avanti ed approvata dalle sole due forze politiche maggioritarie – di governo e di opposizione – mediante procedimento d'urgenza, con lettura unica e senza consultazione referendaria. Il *Tribunal*, avocata la questione al *Pleno* e argomentate diffusamente le proprie ragioni, ha *delibato* di non ammettere il ricorso «*al no existir violación de derecho fundamental amparable*». L'incoerenza intrinseca di un *auto de inadmisión* che, a dispetto della sua natura di provvedimento conclusivo di una prima fase liminare, si sofferma diffusamente sugli aspetti di merito e arriva a negare in radice la sussistenza di una qualsiasi lesione è apertamente evidenziata dai tre *votos particulares* allegati alla pronuncia.

gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale» la cui mancanza è lamentata pedissequamente anche dall'odierna ordinanza. Pur non agevolando in alcun modo la definizione delle ipotesi in cui potrebbe ammettersi un ricorso promosso dal gruppo parlamentare (che, ricordiamo, è nominato in Costituzione agli artt. 72 e 82), il giudice delle leggi lascia intendere che, una volta superato l'anzidetto ostacolo procedurale, potrebbero aprirsi nuove prospettive per la censura dei vizi del procedimento legislativo (anche) da parte dei gruppi.

Sotto il profilo oggettivo il giudice costituzionale mantiene un atteggiamento deferente: nonostante riconosca apertamente che «le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia» (*Considerato in diritto* n. 4.5), «le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto» (*Considerato in diritto* n. 4.2), giacché la Corte ha cura di disinnescare tale evidenza – invero piuttosto... vistosa, sufficiente quantomeno a superare un esame sommario di ammissibilità – mediante il ricorso a tre argomenti (di carattere strutturale il primo, eccezionale i restanti due) utili nel complesso a giustificare una patente menomazione delle prerogative parlamentari.

Si può dunque parlare di una violazione di competenza “accertata ma non dichiarata” dove la Corte, secondo quel *modus non decidendi* purtroppo già assunto tra le categorie tipiche del giudizio incidentale, svolge un approfondito scrutinio nel merito degli aspetti che intende portare all'attenzione del suo interlocutore politico (in questo caso il Governo) per poi salvare dall'inevitabile annullamento la (preminente) legge impugnata attraverso il classico dietrofront processuale, accompagnato dal monito conclusivo: «nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti» (*Considerato in diritto* n. 4.5). La diversità con la tipologia decisoria elaborata in seno al giudizio incidentale risiede nella circostanza che, mentre lì vi è in effetti la *fictio* del ritorno all'esame preliminare di ammissibilità della *quaestio legitimitatis*, qui la fase processuale è congrua per un simile verdetto, ma è semmai la spinta verso il merito a risultare inappropriata alla sede di delibazione sull'esistenza della materia del conflitto.

Ciò ribadito, è appena il caso di evidenziare la scelta stilistica e terminologica adottata dalla Corte (*rectius*: dal suo ufficio stampa, quantomeno nel primo caso) per dare forza al monito rivolto all'esecutivo: mentre nel comunicato stampa del 10 gennaio, pubblicato a margine della camera di consiglio, si avverte che «per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità», in calce all'ordinanza si trova l'avviso, indubbiamente più sfumato, secondo cui

«in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti». Sembrerebbe quasi che il tono della diffida sia andato addolcendosi durante le settimane occorse all'estensore per redigere la parte motiva.

Merita soffermarsi su due aspetti in particolare: anzitutto la portata del monito, che, se in un primo momento si riferisce in termini assoluti a non meglio specificate «leggi future», nel *Considerato in diritto* n. 4.5 è invece legato esplicitamente alle «modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato» e al «presente conflitto di attribuzione». Se ne potrebbe ricavare che lo sforzo argomentativo della Corte sia rivolto nello specifico a mettere in guardia il Governo affinché le storture accertate non abbiano a ripetersi nel dicembre degli anni venturi, e non necessariamente a significare che quanto detto abbia portata più generale, valendo con riguardo alle modalità di approvazione anche di leggi diverse da quella di bilancio (ad es. la legge elettorale). In secondo luogo può osservarsi come pure in riferimento alle conseguenze ventilate vi sia una certa attenuazione terminologica rispetto a quella inizialmente usata in sede di comunicato: se inizialmente si prospettava il rischio di «non superare il vaglio di costituzionalità» *tout court*, nell'ordinanza c'è una generica menzione di «esiti differenti». Tale indeterminatezza potrebbe certo contemplare per il futuro la possibilità di giungere a sentenza dichiarativa della spettanza delle attribuzioni e al conseguente annullamento degli atti viziati da incompetenza, ai sensi dell'art. 38 l. n. 87 del 1953, ma nulla vieta che un riferimento così vago possa tornare utile a fondare anche solo la dichiarazione senza annullamento; per di più dal ragionamento svolto nel *Considerato in diritto* n. 4.5 si ricava che l'oggetto del discorso è il mero vaglio liminare di ammissibilità, non anche quello di costituzionalità, successivo e nel merito, sicché le parole misurate scelte dalla redattrice lasciano, di fatto, la porta aperta ad uno qualsiasi degli esiti possibili.

Da quanto appena visto emerge come l'ordinanza in esame sia segnata da una certa deferenza verso il potere politico di Governo, cui è accordata, per questa volta almeno, una vistosa mortificazione delle prerogative parlamentari nel momento dirimente di individuazione delle «fondamentali scelte di indirizzo politico» (*Considerato in diritto* n. 4.1); d'altra parte deve pur segnalarsi come la Corte abbia compiuto allo stesso tempo dei coraggiosi passi in avanti in materia di conflitto tra poteri, tanto sotto il profilo soggettivo quanto sotto quello oggettivo, ponendo le basi per procedere in futuro ad interventi più marcati (anche se, come si è notato poc'anzi, tale eventualità si traduce in ultima analisi nella mera *volontà di decidere* del giudice costituzionale).



#### 4. Il convitato di pietra: la modulazione temporale degli effetti

Prima di affrontare il principale aspetto del “non detto” nella decisione che si discute, è opportuna una breve premessa. Si è fatto cenno in precedenza all’eventuale annullamento dell’atto impugnato: in questo caso non un atto qualsiasi, bensì un provvedimento fondamentale quale la legge di bilancio, la cui mancata approvazione entro l’anno conduce alla dirompente conseguenza dell’esercizio provvisorio. I ricorrenti, consapevoli della delicatezza della materia, hanno espressamente escluso dal *petitum* l’annullamento degli atti censurati così come della stessa legge di bilancio, precisando ancora nelle note integrative «di non ritenere che spetti loro valutare le conseguenze che da tale accoglimento potrebbero derivare». Verrebbe da dire, tuttavia, che tale scottante valutazione debba inevitabilmente essere di spettanza di qualcuno e, nello specifico, non può che incombere sulla Corte costituzionale: qualora il ricorso fosse stato ammesso e la menomazione del potere riconosciuta, è da ritenere che difficilmente avrebbe potuto tollerarsi la permanenza in vigore della legge viziata. Ciò non pare compatibile con l’art. 38 l. n. 87 del 1953, dalla cui lettura si ricava come una simile impostazione sia da ritenersi senz’altro *contra legem*; peraltro potrebbe discutersi a lungo sulla sussistenza dell’interesse a ricorrere in un caso del genere, dove appunto il potere ricorrente si limita a chiedere l’accertamento *finium regundorum* e non anche il consequenziale annullamento dell’atto viziato da incompetenza, che la normativa invece sembra legare indissolubilmente l’uno all’altro.

È degno di interesse che la Corte non si sia posta alcun problema con riguardo ai requisiti dell’azione, menzionando a malapena questa peculiarità che, ad oggi, fa del ricorso in esame un *unicum* nel suo genere<sup>6</sup>. Il giudice costituzionale avrebbe potuto dichiararlo improcedibile *tout court*, senza dover neppure spendersi in ulteriori valutazioni rasenti al merito; è apprezzabile che invece così non sia stato, poiché quantomeno il giudizio (ancorché liminare) ha

<sup>6</sup> Nella giurisprudenza costituzionale non si rilevano casi analoghi, in cui il potere ricorrente abbia ommesso o evitato di chiedere l’annullamento degli atti viziati da incompetenza. Si può invece ricordare un caso di accoglimento parziale del ricorso, in cui la Corte non dispose altresì l’annullamento degli atti impugnati in ragione dell’avvenuto esaurimento della vicenda processuale: la formazione del giudicato impedì la riapertura del processo penale «rimettendo in discussione rapporti e situazioni giuridiche (concernenti non solo l’imputato, ma anche la parte civile) consolidatisi per effetto appunto del giudicato: riapertura dalla quale nessuna conseguenza potrebbe discendere per la tutela della posizione costituzionale della ricorrente» (sent. n. 284 del 2004, *Considerato in diritto* n. 6). Se in quell’occasione, nonostante le precipue richieste di annullamento, la Corte non ritenne il suo *decisum* irrimediabilmente incompatibile con la sentenza definitiva, evitando di travolgere il giudicato – ma questa non è la regola, come segnalato in A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 306 –, deve pur rilevarsi come tale valutazione si renda necessaria nelle ipotesi in cui il provvedimento viziato sia un atto endoprocessuale in seno ad un rapporto esaurito: è palpabile la differenza con il caso di specie, dove è invece lo stesso potere ricorrente ad escludere *expressis verbis* l’annullamento.

rappresentato l'occasione per chiarire alcuni punti dell'attuale dottrina costituzionale. Come osservato poc'anzi, dunque, l'impedimento procedurale può dissolversi in un battito di ciglia o, al contrario, ergersi a monumento *aere perennius*, dipendendo tale destino unicamente dalla volontà della Corte – per come mitigata dalla sua sensibilità politica – di cogliere l'opportunità e, nel caso, la profondità dell'intervento decisorio.

Tuttavia pare doveroso domandarsi cosa avrebbe comportato, per ipotesi, una decisione di diverso orientamento. Il giudice costituzionale, una volta ammesso il ricorso, ben avrebbe potuto soppesare le ragioni specifiche sottese alla vicenda in esame e decidere comunque *motu proprio* di non annullare la legge di bilancio, motivando tale ennesima rottura delle forme procedurali secondo argomenti di preminente rilievo costituzionale: del resto il recente passato ha conosciuto una politica giudiziaria piuttosto ardita della Corte ed alcune decisioni – una su tutte la sent. n. 10 del 2015 – si sono attirato le critiche dei commentatori per la forzatura delle regole processuali. In fin dei conti un'interpretazione disinvolta della lacunosa normativa sul conflitto tra poteri *ai limitati fini di* scongiurare l'esercizio provvisorio di bilancio, se non conseguenze politico-economiche peggiori e nel complesso imprevedibili, ben avrebbe potuto sollevare meno critiche di quante ne siano state provocate dalle piccole e grandi rivoluzioni inaugurate negli ultimi anni dalla Corte nel giudizio incidentale, dove tanto la disciplina di legge quanto la giurisprudenza sono certo ben più consolidate.

Questa strada però avrebbe dalla sua il rischio di portare in definitiva una scarsa incisività nei confronti dell'esecutivo perché il monito, per quanto duro, finirebbe per risolversi in un semplice richiamo privo di conseguenze pratiche. La delicatezza della materia non sembra infatti consentire al giudice costituzionale di porre nel nulla una legge di bilancio senza al contempo limitare gli effetti dirimpenti di una simile decisione, né d'altra parte può ritenersi sufficiente un monito ad arrestare gli abusi ormai abituali del Governo sul Parlamento<sup>7</sup>. La Corte dovrebbe allora escogitare un sistema per ottenere al tempo

<sup>7</sup> È sufficiente richiamare sul punto il ricorso pressoché ordinario alla decretazione d'urgenza, così come la posizione della questione di fiducia ad ogni piè sospinto, finanche su leggi che richiedono la procedura normale di esame e di approvazione ex art. 72, ult. c., Cost.: nello specifico «i disegni di legge in materia [...] elettorale e [...] quelli di delegazione legislativa», che soprattutto hanno attirato i rilievi critici della dottrina negli ultimi anni (si può ricordare a titolo d'esempio la sent. n. 237 del 2013, nonché l'approvazione con molteplici voti di fiducia tanto della riforma elettorale cd. Italicum quanto di quella attualmente in vigore, cd. Rosatellum). A fronte di uno spostamento sempre più consistente e pressoché totale del potere legislativo dalla sua sede naturale al ridotto gabinetto di governo, è d'uopo allora che la Corte inserisca tra le sue priorità quella di mantenere la promessa di «controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi», forte della considerazione che «il giudizio se un disegno di legge rientra fra quelli per i quali l'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione esige la procedura normale di approvazione, escludendo quella decentrata, involge una questione di interpretazione di una norma della Costituzione che è di

stesso una pronuncia incisiva nei confronti dell'esecutivo – che debba necessariamente attivarsi per rimediare al *vulnus* di costituzionalità riscontrato – preservando tuttavia lo Stato dalle inevitabili ricadute di sistema che si avrebbero ritrovandosi ad inizio anno senza la necessaria manovra finanziaria.

Ai lettori più accorti dell'ordinanza in esame sarà così tornato alla mente il discorso della modulazione temporale degli effetti delle sentenze, un vecchio pallino degli studiosi che cela in realtà un'ambizione che accomuna i tribunali costituzionali d'Italia e Spagna nella loro spinta verso il riconoscimento (eventualmente anche per via autonoma) di quel potere già ormai consolidato nella panoplia a disposizione delle corti di lingua germanica. La suggestione, manco a dirlo, si è fatta più pressante a séguito dell'ordinanza pronunciata dalla Corte nemmeno tre mesi prima, con la quale si è disposto per la prima volta il rinvio della trattazione a nuova udienza già fissata per consentire al Parlamento di intervenire nei termini richiesti (ord. n. 207 del 2018), secondo una linea motiva vagamente somigliante ad un differimento della dichiarazione di incostituzionalità<sup>8</sup>. Tale ordinanza sembra rappresentare ad oggi il tentativo più audace di collaborazione con il legislatore – se non addirittura di co-determinazione dell'indirizzo politico – e può ritenersi che a Costituzione invariata non vi siano margini per “inventarsi” qualcosa di diverso.

L'art. 136 Cost. non lascia residuare spazio alcuno per l'introduzione di qualsivoglia forma di differimento temporale degli effetti delle sentenze di accoglimento, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga in via pretoria o per legge ordinaria: la lettera della disposizione è inappellabile nell'ancorare la perdita di efficacia «[...]al giorno successivo alla pubblicazione della decisione». Quel medesimo primo comma che sembra impedire soluzioni creative, volte a disporre del fattore tempo per mano della Corte, potrebbe tuttavia non risultare così rigido in relazione ad ipotesi come quella che qui si commenta. Il precetto, nel richiamare la dichiarazione di «illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge», sembra infatti far riferimento ad una soltanto tra le attribuzioni che l'art. 134 Cost. e le successive leggi costituzionali affidano alla Corte, *id est* il giudizio sulle leggi, in via d'eccezione come d'azione; ma non pare poi così aderente alle altre tipologie di giudizio, tra le quali appunto il conflitto tra poteri da cui è scaturita l'ord. n. 17 del 2019.

Quel che si vorrebbe sostenere, insomma, è che il principale ostacolo che

competenza della Corte costituzionale agli effetti del controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge» (sent. n. 9 del 1959, *Considerato in diritto* n. 2).

<sup>8</sup> Non è forse un caso che le ordinanze siano accomunate, piuttosto curiosamente, da una insolita veste formale che ricalca invero quella propria della sentenza, con la netta distinzione tra *Ritenuto in fatto* e *Considerato in diritto*. Entrambe le decisioni effettivamente hanno una parte motiva assai consistente ed elaborata, senz'altro *funditus* nel merito della questione, più consona alla categoria delle sentenze che a quella delle ordinanze, le quali a norma dell'art. 18 l. n. 87 del 1953 «sono succintamente motivate».

tradizionalmente si contesta nel ragionare di modulazione temporale degli effetti, dunque la contrarietà all'art. 136 Cost., potrebbe opporre una resistenza ben minore rispetto a questa peculiare via d'accesso alla giustizia costituzionale per molto tempo ritenuta "l'ultima fortezza". Il giudizio per conflitto non contempla, ad onor del vero, la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge: a voler essere precisi se ne può semmai chiedere (ed ottenere) l'annullamento perché viziata da menomazioni, come nel caso di specie, tenendo presente però che oggetto di tale richiesta è in linea di principio qualsiasi *atto*; mentre l'accertamento di spettanza del potere ben può riguardare l'omissione di atti dovuti o finanche un mero comportamento.

È del resto nota l'iniziale (e non ancora del tutto superata) titubanza della Corte costituzionale ad ammettere l'impugnazione per conflitto tra poteri della legge e degli atti ad essa equiparati, ritenendo per ciò più consoni il sindacato incidentale: tale tesi confermerebbe la sostanziale differenza tra le due forme della giustizia costituzionale, in virtù della quale il giudizio per conflitto sarebbe volto all'*annullamento* dell'atto viziato (qualsiasi atto), mentre il giudizio incidentale alla *declaratoria di incostituzionalità* della sola produzione legislativa. Se ne evince che la legge possa essere censurata percorrendo entrambe le vie<sup>9</sup>, residuando importanti distinguo (e probabilmente qualche dubbio ricostruttivo) in merito al diverso risultato: da un lato l'annullamento con efficacia *ex nunc* e il venir meno di ogni ulteriore atto consequenziale, dall'altro l'annullamento con efficacia *ex tunc*, quale effetto della sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale ai sensi degli artt. 136 Cost. e 30 l. n. 87 del 1953.

Se del resto è risaputo che le parole sono importanti, i giuristi ben conoscono che nel diritto queste sono tutto (o quasi) e che, unitamente ad una opportuna interpretazione, possono fungere da leva per sviluppi inaspettati. Dal caso di specie dunque la Corte potrebbe muovere, qualora in futuro vedesse disattesi i presenti (generosi) avvertimenti all'esecutivo, verso un'inedita opzione ermeneutica utile a sottrarre il giudizio per conflitto tra poteri dalle ipotesi contemplate dall'art. 136 Cost., ai limitati fini di un distinto e più opportuno governo dell'efficacia temporale delle proprie pronunce.

## 5. Una dottrina audace per una nuova Corte costituzionale

In quanto visto sinora sta la chiave di lettura che tende a mettere in risalto le diverse vie d'accesso alla Corte: è ragionevole ritenere che una censura della

<sup>9</sup> Può discutersi (e tutt'ora si discute) dell'apertura generalizzata all'impugnazione degli atti legislativi a mezzo del conflitto tra poteri, essendosi la Corte anche nel recente passato mostrata piuttosto cauta a riguardo (v. ad es. ordd. nn. 16 e 17 del 2013). L'impressione che tale forma di giudizio costituisca ancora un canale d'accesso eccezionale, e dunque residuale, potrebbe tuttavia non rappresentare un ostacolo insormontabile nel caso di specie dove, come si sta provando ad argomentare, è assai difficile configurare l'accoglimento di una questione sollevata incidentalmente.

legge di bilancio mediante sollevamento della *quaestio legitimitatis* in un qualsiasi giudizio non possa che andare incontro ad una inevitabile dichiarazione di inammissibilità (sostanziale), magari secondo l'opinabile formula della incostituzionalità "accertata ma non dichiarata". Alternative non sembrano esservene, a patto di non voler superare l'art. 136 Cost. mediante una pericolosa interpretazione *contra constitutionem*. Quanto escogitato con riferimento al caso Cappato, vale a dire un'ordinanza di rinvio della (declaratoria di) incostituzionalità, non pare infatti replicabile nel caso di specie: il tempo che necessariamente andrebbe concesso al potere politico per rimediare al *vulnus* riscontrato nell'approvazione della legge di bilancio finirebbe per cumularsi all'imprescindibile instaurazione di un giudizio nel quale sollevare la questione di legittimità sull'intera legge. Salvo ammettere che l'eccezionalità della situazione possa consentire la prospettazione di una *lis ficta* mediante mera azione di accertamento davanti al giudice civile – tesi da respingere con fermezza – è evidente che i tempi per ottenere giustizia costituzionale rischierebbero di allungarsi notevolmente, mentre invece il ciclo di bilancio già trova compimento. Merita peraltro segnalare che, mentre nel caso Cappato l'onere di assicurare il "séguito legislativo" incombe in linea di principio sul Parlamento – pur residuando la possibilità per il Governo di intervenire tramite decretazione d'urgenza –, nel caso odierno l'interlocutore sarebbe necessariamente duplice, in quanto la legge di bilancio è provvedimento che richiede una discussione in aula sulla base del disegno di legge presentato dall'esecutivo, dunque mobilita l'intero circuito politico.

Preferibile appare allora la soluzione tramite conflitto tra poteri che, oltre a garantire tempi potenzialmente assai più celeri<sup>10</sup>, tramite la suddivisione in fasi consente alla Corte di innescare la funzione legislativa già con l'ordinanza che ammette il ricorso parlamentare: quello «spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale» ricercato dall'ord. n. 207 del 2018 troverebbe così quest'altro versante lungo il quale svilupparsi, con il giudice delle leggi che, una volta rodato il meccanismo, potrebbe trovarsi dopo appena pochi mesi dall'ammissione del ricorso ad annullare una legge di bilancio mentre se ne sta approvando (o addirittura se ne è già approvata) una seconda *ex novo*. Com'è logico ricavare, in tale circostanza si sarebbe già conseguito un elevato grado di cooperazione tra Corte e legislatore, tale da rendere superfluo persino l'effettivo impiego di una qualche forma di differimento temporale degli effetti della

<sup>10</sup> L'ultima relazione annuale del Presidente della Corte, relativa alla giurisprudenza costituzionale del 2018, riporta tra i dati quantitativi e di analisi l'ottimo risultato dei giudizi per conflitto tra poteri, in cui il valore medio del tempo trascorso tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del ricorso e la sua trattazione è stato di 316 giorni. È chiaro che i tempi potrebbero essere significativamente ridotti in virtù delle esigenze legate all'oggetto del ricorso, rientrando tale potere tra le prerogative presidenziali.

decisione.

In conclusione, andando a raccogliere il filo delle suggestioni che si è cercato di dipanare nel corso dei paragrafi, l'ord. n. 17 del 2019 rappresenta un ulteriore passo in quel moto di avvicinamento della Corte costituzionale al potere politico che già si era manifestato, con evidente sorpresa di molti, al momento di pronunciare l'ord. n. 207 del 2018. Le due decisioni in commento denotano un approccio nuovo da parte del giudice costituzionale, audace nelle intenzioni ma al tempo stesso osservante un certo riguardo verso il legittimo detentore della funzione legislativa: le situazioni soggettive, così come le prerogative parlamentari, sembrano trovare finalmente una rinnovata attenzione da parte del loro giudice naturale che, stanco dal rivolgere diffide il più delle volte ignorate, tenta di instaurare un nuovo corso nel rapporto istituzionale. L'impressione che si ricava dalla lettura della giurisprudenza costituzionale più recente vede una Corte intenzionata, con perseveranza, continuità e metodo, a configurare quella co-determinazione dell'indirizzo politico già da tempo e con sfumature variabili teorizzata da parte della dottrina<sup>11</sup>.

In ciò consiste forse il lascito più interessante delle due ultime legislature: a fronte di un potere politico debole e in fase di grande fluidità, il giudice delle leggi ha colto le occasioni che si sono presentate per perfezionare un nuovo "ritmo" di tutela dei diritti fondamentali, volto ad assicurare effettiva giustizia costituzionale in tempi celeri. Il superamento delle pronunce di inammissibilità sostanziale è frutto di un cambio di passo che vede la Corte abbandonare il tradizionale contegno attendista per assumere un piglio più concreto, che riconosce in prima battuta al legislativo la titolarità delle scelte politiche, ma esige risposte in tempi rapidi<sup>12</sup>, dunque decide di decidere. Sarebbe interessante

<sup>11</sup> Si richiamano su tutte le considerazioni svolte già da P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 907 ss., ma non può non fare a meno di rilevarsi come l'indirizzo patrocinato oggi dalla Corte risenta molto dell'influenza di F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 19 ss.: non è senz'altro un caso che quest'ultimo autore sia stato l'estensore della ord. n. 207 del 2018, dove si esprime a chiare lettere il tentativo di addivenire ad una soluzione del vuoto di tutela facendo appello allo «spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale».

<sup>12</sup> Questo è quel che si è registrato con le sentt. nn. 23 e 279 del 2013, 30 del 2014, 166 e 179 del 2017, che sono parse a chi scrive una evoluzione delle classiche pronunce di incostituzionalità "accertata ma non dichiarata" poiché hanno rivolto al Parlamento qualcosa di più rispetto al solito monito, tanto da meritarsi l'appellativo di decisioni di "ingiunzione non rinnovabile al legislatore". Lo stile sintattico scelto dalla Corte per stimolare l'intervento legislativo è sensibilmente diverso e assume un tono lapidario e ultimativo: «nel dichiarare l'inammissibilità dell'odierna questione – dovuta al rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario – questa Corte deve tuttavia affermare come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia» (sent. n. 23 del 2013, *Considerato in diritto* n. 4, poi ripresa senza particolari variazioni nelle altre decisioni citate). È interessante notare che questa "sperimentazione", svolta prima di pervenire

osservare se in futuro tale medesimo stile “interlocutorio forte” potrà trovare nuovo modo di esprimersi con riguardo alla forma di governo parlamentare, continuando quell’opera attiva di garanzia del modello costituzionale più volte occorsa sul tema in tempi recenti, in particolare con le epocali sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017. Senz’altro d’ora innanzi potremo guardare all’*iter* di approvazione delle future leggi di bilancio come a un banco di prova, perché se è vero che dopo l’ordinanza in commento la Corte nutre delle aspettative nei confronti del potere politico, d’altra parte è comprensibile che altrettante aspettative siano oggi riposte dagli studiosi del processo costituzionale proprio verso il supremo custode della Costituzione.

alla storica ord. n. 207 del 2018, si caratterizza proprio per la volontà della Corte di mantenere le promesse: ci si riferisce alla sent. n. 45 del 2015, seguita dopo appena due anni alla sent. n. 23 del 2013; alla sent. n. 88 del 2018, che dopo quattro anni ha “doppiato” la precedente sent. n. 30 del 2014 e, in ultimissimo, alla sent. n. 40 del 2019, depositata a poco più di un anno e mezzo di distanza dalla sent. n. 179 del 2017.