

QUALI SPAZI APERTI LASCIA IL PRECEDENTE? (TRE BATTUTE A MARGINE DELL'ORDINANZA N. 17 DEL 2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)*

ANDREA CARDONE**

Suggerimento di citazione

A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, 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".

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: andrea.cardone@unifi.it

Questo breve intervento si propone di portare qualche argomento di riflessione auspicabilmente utile per provare a rispondere a una delle domande del primo nucleo tematico, in particolare a quella con cui ci viene chiesto: *la sede naturale nella quale dare soluzione alle questioni procedurali relative all'iter di formazione della legge di bilancio era da individuare nel giudizio in via incidentale?*

In questa direzione, può, però, essere non del tutto privo di senso avanzare una proposta di emendamento al quesito, che si potrebbe così riformulare: *la sede naturale nella quale dare soluzione alle questioni procedurali relative all'iter di formazione della legge di bilancio era da individuare nel giudizio di costituzionalità delle leggi?*

La proposta emendativa del quesito si fonda sul convincimento – che si spera potrà risultare condiviso a valle del ragionamento abbozzato nelle poche righe che seguono – che questa seconda domanda sia più funzionale della prima a comprendere il significato di quello che, a modo di vedere di chi scrive, impropriamente, si è iniziato a definire “monito finale dell’ordinanza”, ossia l’affermazione per cui *“in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti”*.

In ultima istanza, dunque, queste sintetiche riflessioni tendono a indagare quale sia il piano su cui il precedente esprime la sua vincolatività e quanto ampia e intensa essa possa risultare. In proposito si deve tenere presente che già in altre occasioni la Corte ha inteso lasciare *“impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato”* (v., tra le più recenti, Corte cost., ord. 277/17 e 163, 181/2018), per cui appare particolarmente interessante se e come tale “riserva” si può considerare sciolta.

Per ragioni di brevità vale la pena anticipare l’esito della riflessione, ossia che pare a chi scrive di poter affermare che esistono per lo meno tre distinte considerazioni in forza delle quali è possibile dare risposta positiva alla domanda emendata in apertura.

La prima considerazione riguarda l’evoluzione storica del ruolo del Giudice delle leggi nel presidio del sistema delle fonti. Al riguardo si può osservare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di fonti del diritto è storicamente il giudizio sulle leggi (prevalentemente quello instaurato in via incidentale, ma anche quello in via di azione) e non il conflitto di attribuzioni ad aver assunto il carattere di ultima fortezza della legalità costituzionale. Le decisioni sull’eccesso di delega (v. Corte cost., 3/1957, resa in un giudizio incidentale), quella sul trasferimento della questione di costituzionalità del decreto-legge (v. Corte cost., 29/1995, resa anch’essa in via incidentale), quella sulla reiterazione del decreto-legge (v. Corte cost., 360/1996, ancora in un giudizio incidentale), quella sull’evidente mancanza dei presupposti di

necessità e urgenza (v. Corte cost., 171/2007, sempre a chiusura di un incidente di costituzionalità), quella sull'omogeneità degli emendamenti approvati in sede di conversione (v. Corte cost., 22/2012, resa invece in via principale), quella sull'apposizione della fiducia su maxi-emendamenti (v. Corte cost., 32/2014, ancora in via incidentale), infatti, possono essere considerate tutti esempi di controllo di costituzionalità sulle leggi che ha, nella prassi, assunto carattere residuale anche rispetto al conflitto di attribuzioni.

La seconda considerazione è che questa linea di tendenza trova una sua specifica ragion d'essere nel rilievo che i fenomeni di incostituzionalità diffusa che si manifestano in tema di fonti sono il frutto, come ben noto, di altrettante deformazioni o alterazioni di funzionamento della forma di governo parlamentare. Per tale motivo anche gli organi costituzionali che sarebbero legittimati a farli valere, spesso, non hanno interesse politico a farlo, con la conseguenza che, anche ove possibile senza particolari problemi processuali, quali quelli che si presentano nel caso di specie, in cui a ricorrere sono i singoli parlamentari e non l'organo costituzionale, non si dà mai luogo a conflitto di attribuzioni. Rispetto a tale tipo di questioni, dunque, come emerge dal fatto che quello di cui si discute è il primo precedente in cui un parlamentare censura la violazione delle sue attribuzioni nel procedimento legislativo svoltosi nella Camera di appartenenza (v. Corte cost., ord. 277/17 e 181/2018), il conflitto interorganico si appalesa storicamente un rimedio poco efficace, essenzialmente perché nonostante le ben note aberrazioni della prassi parlamentare, ad oggi, i parlamentari non hanno guardato ad esso come rimedio costituzionale effettivo.

In terzo luogo, si può osservare che, da un lato, la logica incidentale, dall'altro, l'evoluzione in senso sempre più contromaggioritario del giudizio in via principale, che si atteggia sempre meno come dimensionamento arbitrale delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni (come dimostra, ad esempio, la giurisprudenza sulla c.d. "ridondanza") fanno sì che il controllo di costituzionalità sulle leggi, nelle sue due forme di accesso, si presti meglio del conflitto di attribuzioni – che risponde ad una logica più propriamente impugnatoria, quindi, più rigida – ad adattare alle esigenze del caso concreto l'interpretazione delle categorie processuali, in particolar modo quelle dell'ammissibilità soggettiva e oggettiva.

Alla luce delle tre considerazioni sinteticamente esposte si può forse cercare di capire quali siano gli effettivi spazi lasciati impregiudicati dalla Corte attraverso l'affermazione finale dell'ordinanza n. 17 del 2019, per cui, come si diceva *"in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti"*. Al riguardo pare di poter dire che, a rigore, difficilmente si potrebbe, in un futuro prossimo, giungere ad un diverso esito in altro conflitto con le stesse caratteristiche. A ben vedere,

infatti, le tre circostanze che l'ordinanza individua al punto 4.4 del *Considerato in diritto* per escludere la manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari difficilmente potrebbero presentarsi in maniera diversa in una prossima occasione.

Da un primo punto di vista, infatti, è presumibile che, a diritto parlamentare invariato e in un contesto caratterizzato da scelte di bilancio che appaiono problematiche dal punto di vista dei vincoli europei di finanza pubblica, i lavori parlamentari si svilupperebbero comunque sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee; tanto che appare difficile pensare che non si avrebbe comunque una compressione del dibattito parlamentare.

Analogamente, sarebbe precluso anche in futuro un intervento di merito della Commissione bilancio, giacché tale intervento – per espressa previsione dell'art. 161, comma 3 ter, reg. Senato – è limitato all'espressione del parere sulla copertura finanziaria dell'emendamento su cui il Governo pone la fiducia; e ciò alla stregua di una riforma del diritto parlamentare (quella del dicembre 2017) che la Corte, per un verso, chiarisce recare norme "*dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi*", per l'altro, giudica "*foriere di effetti problematici [...] che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti*".

Infine, proprio come è successo nel caso di specie, non sarebbe, invece, del tutto esclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti alla presentazione del maxiemendamento su cui viene posta la fiducia; questione fiduciaria avente ad oggetto un testo la cui formulazione finale reca traccia dei testi precedentemente analizzati e approvati nell'altro ramo del Parlamento, nonché del dibattito svoltosi prima dell'apposizione della fiducia stessa.

Se, dunque, da un lato, davvero esigui appaiono gli spazi perché si possa in futuro giungere a considerare ammissibile il conflitto dei singoli parlamentari come estremo rimedio alle torsioni imposte dai lavori parlamentari alla procedura di approvazione delle leggi di bilancio, dall'altro, pare di poter dire che la reiterazione della prassi censurata dai Senatori ben potrebbe, invece, condurre alla dichiarazione di incostituzionalità della legge di bilancio in via incidentale o principale.

Il controllo di costituzionalità, infatti, come rilevato, ha già dimostrato di essere la sede idonea per censurare le deformazioni del sistema delle fonti e in una fattispecie come quella in esame ne concorrono due dotate di autonoma rilevanza (maxiemendamenti e abuso della questione di fiducia), per di più in relazione al procedimento di formazione di una legge che assume una valenza centrale nello sviluppo del rapporto fiduciario e che, quindi, determina proprio quell'alterazione della forma di governo parlamentare che ha indotto finora la Corte ad intervenire con le sue sentenze.

Ma v'è, forse, di più e la riflessione può essere spinta oltre se si mantiene ferma l'attenzione sui ricordati argomenti utilizzati per escludere il carattere manifesto della compressione della funzione costituzionale dei parlamentari. La precedente giurisprudenza costituzionale nel giudizio di costituzionalità sulle leggi, infatti, ha insegnato che proprio l'evidente dimensione dell'alterazione della fisionomia costituzionale delle fonti rappresenta il presupposto per l'intervento caducatorio della Corte, perché da essa deriva la non tollerabile incidenza che le prassi del binomio Parlamento/Governo (*rectius*, maggioranza parlamentare/Governo) determinano sulla logica di funzionamento della forma di governo parlamentare.

Se così è, si può affermare, con esiti che a prima lettura potrebbero apparire paradossali, che la "porta aperta" lasciata dall'ordinanza n. 17 può essere interpretata come riferita non tanto al conflitto sulla legge di bilancio, con riguardo alla quale – come visto – "*altre situazioni*" difficilmente potrebbero verificarsi a contesto invariato, ma al conflitto su leggi diverse, in relazione alle quali le "attenuanti" individuate nel caso in esame non possono operare. E ciò per due ordini di motivi: in primo luogo, perché non vi è una specifica procedura parlamentare di approvazione con tempi contingentati; in secondo luogo perché non vi è necessità di contestuale interazione con le istituzioni europee. Le eventuali analoghe compressioni della libertà dei singoli parlamentari potrebbero allora apparire, in quella sede, sufficientemente manifeste da consentire ai ricorrenti il superamento del vaglio di ammissibilità del conflitto.

In definitiva si può, dunque, pronosticare che, sia sul versante del controllo di costituzionalità delle leggi che su quello del conflitto tra poteri, il precedente in esame sarà richiamato dalla giurisprudenza costituzionale successiva e continuerà, perciò, a far scrivere di sé.