

LA CORTE COSTITUZIONALE E LA DIFFICILE RICERCA DI BILANCIAMENTI
NEL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI BILANCIO.
CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA ORD. N. 17/2019*

GIUSEPPE MOBILIO**

Suggerimento di citazione

G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, 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".

** Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: giuseppe.mobilio@unifi.it

1. Con l'ordinanza n. 17 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni promosso da una quota di senatori e originato dalle note vicende che hanno segnato il procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2019. I profili che acquisiscono interesse sul piano costituzionale sono davvero molteplici, per la loro rilevanza e novità: il conflitto si appunta sul procedimento legislativo che ha portato all'adozione di una legge fondamentale per l'indirizzo politico del Governo in carica, in un contesto politico tutt'altro che disteso e ben assestato; le procedure parlamentari si sono svolte in un clima di forte concitazione a causa della lunga e animata interlocuzione tra Governo e Commissione europea che ha portato alla definizione dei saldi di finanza pubblica, sotto la minaccia di una procedura per disavanzi eccessivi; il fatto che i tempi dei lavori parlamentari siano stati fortemente contratti, unitamente al ripetuto ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo, ha generato l'impressione che il Parlamento venisse esautorato della propria funzione; di conseguenza, un gruppo di parlamentari di un partito di minoranza si è rivolto alla Corte costituzionale lamentando significative violazioni delle proprie prerogative costituzionali e, per la prima volta, la Corte ha legittimato, dal punto di vista soggettivo, i singoli parlamentari a sollevare un conflitto interorganico; è la prima volta che, tramite un conflitto di attribuzioni, viene portata all'attenzione della Corte la prassi del combinato disposto tra maxi-emendamento e questione di fiducia.

Non stupisce quindi che la pronuncia della Corte, per percorso motivazionale e tenore degli argomenti utilizzati, assomigli più ad una vera e propria sentenza che ad una ordinanza, e che, pur essendo chiamata a valutare solamente la sussistenza di requisiti soggettivi e oggettivi e la materia del conflitto, la Corte inevitabilmente scivoli in valutazioni di merito; valutazioni che costituiranno un precedente pesante con cui, in futuro, la stessa giurisprudenza costituzionale e (soprattutto) i decisori politici dovranno fare i conti.

2. Tra i numerosi punti di interesse della pronuncia non ci si soffermerà tanto sul profilo soggettivo del conflitto, il quale pure – come anticipato – meriterebbe particolare attenzione. Basti ricordare che, quanto ai soggetti ricorrenti, la Corte non ritiene legittimati a promuovere il conflitto in questione una minoranza parlamentare o un gruppo politico, mentre apre l'accesso al singolo parlamentare.

Circa la minoranza di un decimo dei componenti del Senato, la Corte ritiene che «la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi» da quelli oggetto del

conflitto¹. La Corte adotta opportunamente un atteggiamento restrittivo, sul presupposto che gli specifici richiami che gli articoli 72 e 94 Cost. fanno a quote ristrette di parlamentari non siano sufficienti a riconoscere rilevanza costituzionale alle minoranze *tout court*². Diversamente, il rischio sarebbe quello di gettare la Corte nell'agone politico e di scaricare su di essa le tensioni originate dal confronto parlamentare, più di quanto non avvenga già, ogniqualvolta si debba approvare una legge particolarmente controversa³.

Circa il gruppo parlamentare, la Corte sembrerebbe liquidare la questione con considerazioni di natura meramente procedurale. Concisamente, si osserva che manca nel ricorso «la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto»⁴. Qualche incertezza può nascere per l'ambiguità con cui la Corte prende posizione sul punto, limitandosi in maniera sibillina a constatare il difetto senza offrire indicazioni su quale sia la documentazione effettivamente necessaria⁵. Inoltre, viene lasciato aperto uno spiraglio alla possibilità che, con una integrazione documentale, si giunga ad una diversa soluzione, pur rimanendo immutate tutte le problematiche derivanti dal riconoscere ai gruppi rilevanza esterna alle singole Camere e titolarità di attribuzioni direttamente riconosciute dalla Costituzione⁶.

La Corte apre invece alla legittimazione del singolo parlamentare. Ma questa apertura viene circondata da una serie di cautele tali da rendere quasi illusoria la possibilità che la stessa Corte giunga a ritenere, in futuro, che le

¹ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 3 cons. dir.

² Cfr. M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 4, disponibile in www.federalismi.it.

³ Ma v. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 9, disponibile in www.federalismi.it, che giudica forse troppo categorica la negazione della Corte, «visto che l'individuazione in Costituzione della frazione di un decimo dei deputati o dei senatori è da intendersi come esemplificativa di una minoranza parlamentare di una certa consistenza».

⁴ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 3 cons. dir.

⁵ Rileva S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 4, disponibile in www.federalismi.it, come in realtà il ricorso dava atto dell'iniziativa del Presidente del gruppo parlamentare promuovente, ai sensi del regolamento del medesimo gruppo; dalla motivazione della Corte, tuttavia, non è chiaro se la decisione sulla mancanza di legittimazione ad agire del gruppo sia dovuta alla mancata indicazione della procura nel ricorso o per un diverso vizio nella documentazione ad esso allegata.

⁶ Sul punto 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*, 4, 2019, 10 ss., disponibile in www.federalismi.it, che osserva «essendo evocati direttamente in Costituzione (agli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma), è vero che il ruolo dei gruppi nell'economia delle funzioni parlamentari dov'è prescritto è ineludibile, ma la relativa garanzia spetta in via esclusiva ai regolamenti parlamentari perché attiene alla dimensione di autonomia costituzionale delle Camere» (15).

attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare possano essere concretamente ed effettivamente violate. È questa l'impressione che si trae dalla parte della motivazione con cui la Corte si sofferma sul profilo oggettivo, e su cui si concentreranno più nello specifico le riflessioni che seguono.

3. Pur avendo riconosciuto la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto, la Corte nega, nel caso specifico, che il conflitto sia ammissibile. E lo fa ricorrendo ad argomentazioni che possiedono innegabilmente un elevato "tono" costituzionale, ma che operano un difficile bilanciamento tra esigenze contrapposte, il cui tentativo di conciliazione dà adito, purtroppo, a forti perplessità⁷.

Si pensi, in primo luogo, alla ricostruzione che la Corte offre della sfera di attribuzioni riconosciute al singolo parlamentare «diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea»⁸. La Corte riconduce allo status di parlamentare «un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare»⁹. Viene così scolpita una descrizione davvero "garantista" della funzione del singolo parlamentare e capace di valorizzarne la posizione costituzionale, ma che nel ragionamento della Corte deve subito essere bilanciata, sulla scia della giurisprudenza consolidata, con il «principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost.»¹⁰. Occorre infatti, allo stesso tempo, che alle Camere venga garantita autonomia non solo nel momento della definizione delle norme regolamentari, ma anche nella loro applicazione; di conseguenza non «possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le

⁷ Non a caso l'ordinanza è stata salutata come «dichiaratamente compromissoria» (N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit.) e frutto di un «delicato gioco di equilibri» (V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n.s. 3, 2019, 271, disponibile in www.federalismi.it).

⁸ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 3.3 cons. dir.

⁹ *Ivi*, con esplicito richiamo alla facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (art. 68 Cost.); al potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» (art. 71, c. 1, Cost.), comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in Commissione che in Assemblea (art. 72 Cost.). Aggiunge la Corte che è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti «che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove».

¹⁰ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 3.5 cons. dir.

censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera»¹¹. Il punto di equilibrio di questo bilanciamento viene individuato dalla Corte nella necessità che il singolo parlamentare non lamenti nel giudizio di costituzionalità «un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo», ma occorre che «alleghi e compri una *sostanziale negazione* o un'*evidente menomazione* della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente»¹². Non, dunque, il mero contrasto con qualsiasi regola costituzionale, ma una lesione “qualificata” che si traduca nella conculcazione dello status costituzionale del parlamentare.

Le ragioni che guidano la decisione della Corte sono evidenti. Con questo riferimento alla «sostanziale negazione» e alla «evidente menomazione», da una parte, viene ribadita la giustiziabilità delle regole costituzionali sul procedimento legislativo, secondo quanto stabilito fin dalla celebre sentenza n. 9/1959, ma, allo stesso tempo, viene alzata l'asticella per evitare di venire subissata da conflitti di carattere schiettamente politico¹³. Viene tuttavia da chiedersi – sempre utilizzando le parole dell'ordinanza – in cosa consistano questi «vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari» e quali siano le violazioni «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione», tali da giustificare il sindacato della Corte¹⁴.

Nella prassi parlamentare che anima il procedimento legislativo è noto che i “tempi politici” possono imprimere una accelerazione alle procedure parlamentari e determinare anche forzature rispetto all'*iter legis* ordinario: si pensi al caso del passaggio in Aula “senza relatore” ai sensi dell'art. 44, c. 2, del regolamento del Senato, nelle ipotesi in cui la programmazione dei lavori decisa dalla Conferenza dei Capigruppo comporti l'interruzione dei lavori in corso della Commissione, senza che questi si concludano e che venga nominato uno o più relatori. Tuttavia, un conto è interrompere lavori e discussioni già avviate, ben altra cosa è impedire del tutto alla Commissione di conoscere e discutere il testo su cui dovrebbe svolgere l'esame istruttorio prescritto dall'art. 72 Cost., come avvenuto nella vicenda in discussione.

¹¹ *Ivi.*

¹² *Ivi* (enfasi aggiunta).

¹³ Come osserva N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 10, che rileva anche come la Corte abbia voluto evitare di costruire in via esclusivamente pretoria una nuova via di accesso, intermedia tra la *saisine parlementaire* (di stampo francese, tedesca o spagnola) e il ricorso diretto (presente in Germania e in Spagna).

¹⁴ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 3.5 cons. dir. Cfr. S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., 5, che osserva come si faccia fatica «ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza che possano portare la Corte a conclusioni diverse», salvo i classici casi di scuola.

Nella prima lettura al Senato, infatti, la V Commissione Bilancio ha iniziato l'esame in sede referente il 10 dicembre e l'ha concluso il successivo 20 dicembre; tuttavia, è solamente il 19 dicembre che il Governo formalizzava con la Commissione europea l'intesa sull'obiettivo programmato del rapporto deficit/PIL. Di conseguenza, decideva di sostituire il testo all'esame in Commissione Bilancio con un maxi-emendamento (1.9000) su cui avrebbe posto la fiducia. Tutti sapevano, dunque, che la Commissione stava svolgendo i propri lavori su un testo largamente superato, quanto meno con riferimento ai saldi di finanza pubblica¹⁵.

È vero, da una parte, che le opzioni sulla programmazione dei lavori e sui tempi di esame sono decisioni assai politiche, con la conseguenza di rendere molto difficoltoso identificare un tempo concretamente congruo¹⁶. Dall'altra, però, occorre tener presente che, se si vuole riconoscere valenza prescrittiva alle regole stabilite dall'art. 72 Cost., occorre garantire quantomeno la *possibilità materiale* per le Commissioni di conoscere il testo su cui dovrebbe essere svolto l'esame. Stando ai fatti, dunque, è difficile comprendere come possa negarsi che in questa sequenza non si sia consumata una «sostanziale negazione» e una «evidente menomazione» delle prerogative dei singoli parlamentari, per come puntualmente ricostruite dalla Corte.

4. Proseguendo nel ragionamento, però, l'ordinanza giustifica il proprio percorso motivazionale facendo ricorso ad un altro bilanciamento, questa volta in ordine al ruolo costituzionale del Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi. Anche qui, la Corte offre una ricostruzione degli articoli 70 e 72 Cost. in termini tutt'altro che formalistici, in quanto finalizzati «a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti»¹⁷. Un Parlamento, dunque, inteso «come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche»¹⁸, che trova nelle leggi di bilancio annuale «il nucleo

¹⁵ Per una precisa ricostruzione dei passaggi del procedimento legislativo e delle relative tempistiche, si veda la ricostruzione del "fatto" contenuta nel ricorso e, in dottrina, G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019, 1 ss., disponibile in www.forumcostituzionale.it.

¹⁶ Come osserva N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 12.

¹⁷ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 4.1 cons. dir.

¹⁸ *Ivi*. In particolare, «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, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul

storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare», anche attraverso la «più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione»¹⁹.

La Corte, dunque, va al cuore della posizione costituzionale del Parlamento, trovando nel “government by discussion” non solo il metodo con cui esso lavora, ma il contenuto stesso delle prerogative da salvaguardare. E non nasconde che «le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare»²⁰. Ancora una volta, però, vengono messi sull'altro piatto del bilanciamento una serie di elementi – «procedimentali e di contesto» dice la Corte – che fanno sì che «le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto»²¹.

Le forzature procedimentali lamentate dei ricorrenti, dice la Corte, prendono forma nella «prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia», che – sempre secondo i ricorrenti – avrebbe «limitato i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l'esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole»²². Da una parte, si osserva che non è possibile giustificare «qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*», ma al contrario occorre «arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo». Dall'altra, però, si ammette che «tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso [...] da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità», e che «la prassi fin qui consolidata non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del presente conflitto»²³. È dunque paradossale che la Corte faccia riferimento alla diffusione di una prassi,

presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa».

¹⁹ *Ivi*.

²⁰ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 4.2 cons. dir. Osserva 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*, cit., 19, come la Corte, pur non ammettendo il ricorso, ha comunque ritenuto di enfatizzare taluni profili indicando che una legge approvata senza assicurare il rispetto sostanziale del confronto politico e il ruolo dei singoli parlamentari nelle sedi proprie di svolgimento del procedimento legislativo può essere illegittima in quanto antidemocratica.

²¹ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 4.2 cons. dir.

²² C.cost., ord. n. 17/2019, punto 4.3 cons. dir.

²³ *Ivi*.

o meglio ad un abuso nelle procedure parlamentari, non per sottolinearne la maggiore gravità, ma per giustificarlo²⁴.

A “salvare” il combinato disposto tra maxi-emendamento e questione di fiducia, e dunque a far propendere la Corte per una decisione di inammissibilità, sono state tre “attenuanti”²⁵ – gli elementi «procedimentali e di contesto» di cui si è accennato –, ciascuna delle quali, però, presta il fianco a rilievi critici.

4.1. Innanzitutto, a detta della Corte, il maxi-emendamento governativo che «ha modificato in larga misura il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato fino a quel momento, senza che su tale contenuto la Commissione Bilancio avesse avuto modo di svolgere alcun esame di merito, in sede referente», comunque «recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione»²⁶.

A questo proposito, vale la pena ricordare che il ricorso alla questione di fiducia su maxi-emendamenti sostitutivi dell'intero articolato di un testo di legge è una prassi che pone in crisi la *ratio* e le garanzie riconducibili agli articoli 70 e 72 Cost.²⁷, compresi i profili chiariti dalla stessa Corte costituzionale nella lettura richiamata poc'anzi. La prassi che si era affermata a partire dalla XVI legislatura, tuttavia, manifestava la tendenza del Governo a porre la fiducia su un testo che recepiva le modifiche approvate in Commissione di merito, andando così sostanzialmente a “blindare” l'accordo raggiunto in quella sede tra le forze politiche e ponendolo al riparo dai successivi assalti delle opposizioni o degli stessi esponenti della maggioranza.

²⁴ Come osserva anche V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, cit., 274.

²⁵ Secondo l'espressione usata da A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 3, disponibile in www.federalismi.it.

²⁶ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 4.4 cons. dir.

²⁷ Si pensi, in particolare, alle previsioni che impongono il voto articolo per articolo, inteso quest'ultimo nella sua unità logica e omogeneità semantica; al previo esame istruttorio delle Commissioni; all'emendabilità da parte delle Camere, costrette ad un “prendere o lasciare” rispetto ad una decisione su cui pendono le dimissioni del Governo; alla libertà di voto dell'Assemblea e allo *status* del singolo parlamentare, costretto a votare “in blocco” un certo testo senza poter esprimersi sulle sue singole parti; sino, più in generale, al regime di discussione e pubblicità che caratterizza i lavori parlamentari e costituisce il presupposto per il controllo democratico delle decisioni dei rappresentanti, assente nella formazione dei maxi-emendamenti, e allo stesso divieto di mandato imperativo, posto a presidio delle dinamiche che intercorrono nel procedimento legislativo. Sul punto, si consentito un rinvio a G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, 26 ss., e la bibliografia *ivi* citata.

Pur subendo l'inemendabilità del testo governativo, dunque, le forze politiche trovavano comunque la possibilità di discutere e proporre emendamenti nella sede più ristretta offerta dalle Commissioni.

Nella vicenda oggetto di giudizio della Corte, tuttavia, non solo questa possibilità non è stata offerta, ma il testo del maxi-emendamento recepisce solo molto parzialmente i lavori parlamentari. Ad un confronto tra il testo trasmesso dalla Camera, dopo la sua approvazione in prima lettura con il ricorso alla questione di fiducia, e il testo del maxi-emendamento su cui al Senato è stata posta la fiducia²⁸, saltano all'occhio alcune previsioni di cui non c'era traccia nel primo testo: basti pensare all'imposta sui servizi digitali; la riduzione dei trattamenti pensionistici sopra i 100.000€; il trasferimento del personale delle Province; sino alla tanto discussa norma sul NCC. Non solo su queste misure non c'è stato alcun esame istruttorio da parte della Commissione Bilancio del Senato, ma il Governo ha troncato ulteriori discussioni tramite il ricorso alla fiducia tanto al Senato quanto alla Camera in seconda lettura, impedendo così la possibilità di proporre emendamenti. In tutti questi casi, dunque, al Parlamento è stata preclusa qualsiasi opportunità di intervento se non quella di sottostare al ricatto imposto dal Governo con la fiducia, smentendo in pieno la ricostruzione offerta dalla Corte sul ruolo delle assemblee parlamentari.

4.2. Il maxi-emendamento del Governo, se non serviva a “blindare” alcun accordo politico raggiunto in Commissione Bilancio, serviva invece a salvaguardare l'intesa faticosamente raggiunta tra Governo e Commissione europea nei giorni precedenti. E qui sta la seconda “attenuante” cui fa riferimento la Corte: «la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare», con la conseguenza di comprimere inevitabilmente i lavori parlamentari²⁹.

Non è il caso, in questa sede, neppure di richiamare le tappe e le ragioni che hanno portato ad una progressiva e sempre più stringente integrazione nelle decisioni di bilancio tra Stati nazionali e Unione europea³⁰. Ma vale la pena continuare a porsi alcuni interrogativi circa i limiti entro cui può avvenire questa cessione di sovranità, entro cui è possibile estromettere il Parlamento rispetto al circuito Governo-Commissione, entro cui è possibile pretermettere le prerogative dei parlamentari. Se, per certi versi, gli impegni a livello europeo

²⁸ Cfr. la tabella di raffronto contenuta nel dossier del Senato della Repubblica dedicato al maxi-emendamento governativo, edizione provvisoria del 23 dicembre 2018, richiamato dalla stessa Corte costituzionale al punto 4.4 del cons. dir.

²⁹ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 4.4 cons. dir.

³⁰ Al riguardo, per maggiori elementi, anche bibliografici, sia consentito il rinvio a G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 91 ss.

sono divenuti oramai intangibili, per altri occorrerebbe forse operare un maggior recupero a livello di decisione interna, entro gli spazi rimasti. Il fatto che nella prima metà dell'anno (circa) sia previsto un semestre europeo entro cui coordinare le politiche economiche, collaborare alla sorveglianza multilaterale, ricevere le raccomandazioni della Commissione, evitare disavanzi eccessivi, deve trovare una sorta di compensazione nel fatto che nella seconda metà dell'anno sia prevista una sessione parlamentare di bilancio, entro cui i Parlamenti nazionali concorrono a definire «le fondamentali scelte di indirizzo politico [...] in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche» – ovvero il cuore delle citate «decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica», per riprendere le parole della stesse Corte. Un motivo in più, cioè, per tutelare le prerogative del Parlamento di fronte alle prassi distorsive messe in atto dal Governo.

4.3. La terza “attenuante” risiede in una disfunzione presumibilmente originata dall'applicazione del regolamento interno del Senato, per come modificato nel dicembre 2017. Dopo che il Governo, il 22 dicembre, ha posto la fiducia sul più volte citato maxi-emendamento, lo stesso giorno il testo di quest'ultimo è stato trasmesso alla V Commissione Bilancio per l'espressione del parere previsto dal nuovo art. 102-*bis* del reg. Senato, richiamato dal nuovo art. 161, c. 3-*ter*, in ordine alla copertura finanziaria. Il Governo ha successivamente presentato delle modifiche al testo del maxi-emendamento, in forza dell'art. 161, c. 3-*quater* del reg. Senato, che consente all'Esecutivo, prima della discussione, di precisare il contenuto del testo «per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale», e, prima della votazione, al fine «di adeguare il testo alle condizioni» formulate dalla V Commissione Bilancio.

A detta della Corte, la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera lamentate dai ricorrenti «potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma foriere di effetti problematici, in casi come quello di specie»; di conseguenza, i meccanismi previsti da tali regole «dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti»³¹.

Il ragionamento della Corte, tuttavia, sembrerebbe muovere da una interpretazione dubbia delle norme regolamentari, e dunque da una premessa inesatta³². Il comma 3-*ter* dell'art. 161 impone al Governo di trasmettere alla

³¹ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 4.4 cons. dir.

³² Come si ricava dalla lettura offerta da A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, 54 ss., disponibile in www.federalismi.it.

Presidenza i testi su cui intende porre la fiducia, ed è stato introdotto allo scopo di porre fine alla prassi delle questioni di fiducia “a scatola chiusa”, garantendo invece alla Presidenza la possibilità di esercitare il proprio controllo di ricevibilità e ammissibilità. Il successivo comma 3-*quater*, invece, ha lo scopo di limitare il potere del Governo di modificare il testo del maxi-emendamento dopo aver posto la questione di fiducia ai soli scopi prefissati dalla norma, per escludere così ripensamenti di merito. Dalle argomentazioni della Corte sembrerebbe che l'applicazione di queste previsioni regolamentari abbiano colpevolmente ridotto il margine di intervento della V Commissione Bilancio, dando origine ad una stortura che dovrebbe essere corretta da parte degli organi competenti a modificare il regolamento del Senato. Il punto è che nella vicenda in discussione il *vulnus* alle regole costituzionali non ha avuto origine dall'applicazione delle citate norme regolamentari, formulate – come visto – ad un preciso scopo che non è quello di consentire alla Commissione di esprimersi nel merito, ma è stato provocato in un momento precedente, quando alla stessa Commissione è stato impedito di svolgere pienamente l'esame in sede referente che le spetta ai sensi degli articoli 126 ss. del regolamento. La necessità di una modifica regolamentare che, *expressis verbis*, eviti che le Commissioni di merito vengano pretermesse a seguito della posizione di fiducia, è un conto; ben altra cosa – lo si ripete – è legittimare prassi distorsive, più o meno consolidate, che si insinuano negli interstizi regolamentari.

5. Gli elementi di fatto e di diritto portano a chiedersi se questa non fosse stata l'occasione buona da cogliere per censurare finalmente alcune prassi parlamentari deprecabili. Ma occorre essere “più realisti del re” e ammettere anche che le conseguenze originate dall'ammissibilità del conflitto e da una eventuale declaratoria di incostituzionalità sarebbero state forse insostenibili. Sebbene i ricorrenti si siano premurati di chiarire che «non è richiesto alla Corte di procedere all'annullamento di alcuno degli atti ritenuti lesivi»³³, è difficile sostenere che, una volta acclarata la lesione delle prerogative costituzionali dei parlamentari, gli atti conseguentemente prodotti non dovrebbero essere annullati³⁴. Ed è chiaro che, nel caso, ci sarebbe un alto prezzo da pagare in termini di effetti negativi sulle amministrazioni pubbliche,

³³ C.cost., ord. n. 17/2019, punto 1 cons. dir.

³⁴ Scettico sul punto E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019, disponibile in www.forumcostituzionale.it, che sottolinea come i precedenti di conflitti di attribuzione su fonti di rango primario e la lettera dell'art. 38 della legge n. 87/1953 militino verso l'annullamento della legge di bilancio, in caso di accoglimento del ricorso.

i cittadini e i mercati finanziari³⁵. La Corte è ben consapevole di tutto questo e, alla fine, il vero bilanciamento viene realizzato tra fini e mezzi, giustificando la violazione della sfera costituzionale di attribuzioni dei parlamentari proprio per salvare l'accordo raggiunto con le istituzioni europee³⁶.

Si tratta, dunque, di una decisione che opportunamente è stata definita come di "politica giudiziaria"³⁷, in cui le attenzioni della Corte si rivolgono anche alle conseguenze sostanziali e alle ripercussioni fattuali delle pronunce. Fra i tratti costitutivi del nostro sistema di giustizia costituzionale vi è da sempre una particolare sensibilità per le conseguenze di sistema delle decisioni, accompagnata dalla incessante ricerca di un dialogo con il decisore politico³⁸. Si gioca così quella oscillazione tra anima giurisdizionale e anima politica della Corte³⁹, che però, di recente, ha dato prova in diverse occasioni di propendere marcatamente per la seconda⁴⁰. Sempre più, infatti, la Corte è chiamata a sforzi argomentativi e forzature processuali per porre rimedio a disfunzioni o momenti di stallo del decisore politico. Basti pensare solamente alla recente ordinanza n. 207/2018, sul c.d. caso Cappato. Nella vicenda in esame il Governo si è impuntato per settimane nel dialogo con la Commissione europea⁴¹, salvo poi dover ammorbidire la propria posizione, con buona pace del Parlamento. La decisione in commento, dunque, esprime il difficile tentativo di conciliare principi e interessi contrapposti, di salvaguardare la

³⁵ Come rilevato anche da N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 4, che nel caso avrebbe ipotizzato il ricorso ad una "mega-legge" di assestamento eventualmente accompagnata da un d.l.

³⁶ 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*, 1, 2019, 74, disponibile in www.giurcost.org.

³⁷ Così V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, cit., 271.

³⁸ Cfr. V. BARSOTTI, P.G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford University Press, Oxford, 2016, spec. 34 ss. e 235 ss.

³⁹ Basti rinviare alle considerazioni di E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, il Mulino, Bologna, 1999, 31, che osserva come, alla base di tutti i sistemi di giustizia costituzionale, vi è un «diverso dosaggio storico» tra politica e giurisdizione, e un buon sistema è quello che individua il giusto punto di equilibrio: di certo «tutte le Corti costituzionali parlano alla sfera politica con il linguaggio dei giudici e parlano alla sfera giudiziaria prospettando i valori che emergono dal tessuto sociale mediante la politica». Icasticamente, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Einaudi, Torino, 2005, 39, che parla di Corte costituzionale come "in-politica", cioè come "dentro la politica", intendendo quest'ultima come attività finalizzata alla convivenza, e allo stesso tempo "non-politica", intendendo quest'ultima come competizione tra le parti per l'assunzione del potere.

⁴⁰ Cfr., di recente, R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Giappichelli, Torino 2017.

⁴¹ Osserva giustamente N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 13 s., come non rilevi nel giudizio di costituzionalità l'iniziale fissazione, da parte del Governo Conte, di saldi-obiettivo chiaramente contrastanti con le indicazioni previamente concordate in sede europea. Ma è un fattore di cui occorre tener conto per giudicare l'intera vicenda nei suoi risvolti costituzionali.

tenuta del sistema costituzionale di fronte alle incertezze degli organi politici. La Corte è stata mossa dalla preoccupazione di preservare il risultato finale e, allo stesso tempo, porre degli argini agli abusi che in futuro potrebbero riproporsi. Il rischio, però, è che a lungo andare, nonostante gli apprezzabili ed efficaci sforzi della Corte, l'edificio costituzionale possa andare incontro ad incrinature. Occorrerebbe dunque che questo tipo di interventi, per la loro portata, assumessero carattere eccezionale; l'impressione, purtroppo, è che si stiano moltiplicando con sempre maggiore frequenza.