

L' ORDINANZA N. 17 DEL 2019 E LA CONFERMA DELL'ESSERE PER SUA NATURA LA CORTE COSTITUZIONALE UN GIANO BIFRONTE. *

ORLANDO ROSELLI**

Suggerimento di citazione

O. ROSELLI, *L' ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*, 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: orlando.roselli@unifi.it

1. Molti sono i profili interessanti dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 che, come noto, al termine di un articolato argomentare giunge a dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da 37 Senatori del Partito Democratico in relazione alle modalità di approvazione del disegno di legge di «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021».

Si tratta, infatti, di un'ordinanza che affronta temi significativi della nostra forma di Governo e del nostro sistema democratico in uno dei momenti più qualificanti della vita politica e istituzionale del Paese. Non a caso emergono, in sede di approvazione del disegno di legge, profili problematici del rapporto tra Parlamento e Governo, Parlamento (*interna corporis*) e Corte costituzionale, Commissione bilancio referente ed Assemblea e ruolo dei rispettivi Presidenti e della Conferenza dei capigruppo, Commissione europea e Governo nazionale, maggioranza e opposizioni.

Tutti temi che sono già ripresi negli interventi che mi hanno preceduto e che mi consentono ora, senza dover trattare in modo analitico tali profili, uno sguardo d'insieme su di un'ordinanza che ci aiuta a comprendere, ben oltre la specifica vicenda, la natura del controllo di costituzionalità, in particolare nella sua variante accentrata.

2. In una analitica ricostruzione, che la Corte ampiamente riferisce *in fatto*, i ricorrenti contestano la violazione del procedimento legislativo sia nella Commissione Bilancio sia in Assemblea: il maxiemendamento 1.9000, di circa 270 pagine con moltissime centinaia di commi, totalmente sostitutivo del disegno di legge, avrebbe incontrato difficoltà ad essere portato a conoscenza degli stessi componenti la Commissione Bilancio e che questi avrebbero avuto a disposizione per l'esame solo 70 minuti; così come il tempo concesso per l'esame in Assemblea risulterebbe di circa solo 7 ore (punti 5, 7 e 8 *Ritenuto in fatto*). Tempi che rendono oggettivamente impossibile una consapevole deliberazione di un testo di tale natura, ampiezza, articolazione, tecnicità.

Ma se così è occorre domandarsi quali siano le ragioni profonde che inducono, nonostante tutto, la Corte a dichiarare inammissibile il ricorso.

3. Tali ragioni risiedono nella peculiarità dell'organo costituzionale, per sua natura non indifferente alle conseguenze delle sue pronunce. Enzo Cheli, in un importante Convegno fiorentino, su *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, i cui atti sono stati pubblicati nel 1982 dal Mulino, sottolineò essere la Corte costituzionale un Giano Bifronte, con un volto attento ai profili giurisdizionali, con l'altro alle conseguenze delle proprie pronunce sul sistema istituzionale ed economico sociale.

Emblematico è il riferimento esplicito nell'ordinanza al "contesto", il cui riferimento segna la 'svolta' nella decisione relativa alla inammissibilità. Sino a tale momento la Corte ha sottolineato nell'ordinanza, con forza, come il procedimento legislativo debba essere "non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale (...)" di "luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche" e che questo "vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche." (punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

Difficile sostenere esservi stato rispetto sostanziale (e per più di un profilo anche formale) nel procedimento legislativo *sub iudice*, come richiede la Corte costituzionale quando rivolge lo sguardo ai profili strettamente giuridici del problema.

Ma al punto successivo (4.2. del *Considerato in diritto*), la Corte prosegue: "Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedurali e di *contesto* [mio è il corsivo], i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità al conflitto."

Il richiamo esplicito al "contesto" è soprattutto riferito alla "lunga interlocazione con le istituzioni dell'Unione europea", con le sue conseguenze sui tempi del procedimento e sui "saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare (...)". (punto 4.4. del *Considerato in diritto*).

3.1 Trovo positivo il richiamo al "contesto", funzionale, se operato in modo compiuto, ad un argomentare trasparente: la giustizia costituzionale, per sua natura, non opera soltanto un bilanciamento tra norme e valori costituzionali, ma relaziona queste e quelli al mutare dei contesti. Più questo intreccio relazionale è reso esplicito, più ne guadagna l'argomentare della Corte (anche se le forze politiche non sembrano sempre avere sensibilità e maturità costituzionale per apprezzarlo).

A questo punto del richiamo dell'ordinanza al "contesto", la Corte si è però trovata ad un bivio: valorizzare o attenuare questo profilo, ed ha scelto questa seconda opzione. L'esito è stato quello di finire per utilizzare motivazioni contraddittorie, deboli, poco convincenti, quando avrebbe potuto pervenire alla

dichiarazione di inammissibilità proprio contestualizzando la decisione, facendo espresso riferimento agli effetti politico-istituzionali ed economico-finanziari di una diversa pronuncia.

Il giudice delle leggi ha invece operato per, pur non negando ed anzi censurando quella che mi sento di definire ‘l’atrofica anoressia’ del procedimento legislativo *sub-iudice*, sminuire le lesioni delle funzioni di ogni singolo parlamentare (e quindi del Parlamento nel suo insieme, maggioranza parlamentare compresa, ridotto a mero ratificatore di qualcosa di cui non era messo in condizione di conoscere effettivamente).

La Corte ha così finito per sostenere che “le lesioni lamentate” non avrebbero raggiunto “quella *soglia di evidenza* [mio è il corsivo] che giustifica l’intervento della Corte per arginare l’abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare” (punto 4.3. del *Considerato in diritto*). Ma è da domandarsi quale sia la soglia dell’asticella che determina una tale “evidenza”: pensarne una più alta di quella descritta dagli stessi lavori parlamentari rasenta ridurre il procedimento legislativo a mero rituale formale (ad un paradossale procedimento legislativo deprivato del ruolo del proprio attore: il Parlamento).

Ancora: la Corte dichiara: “Il ricorso si limita ad affermare che il maxi-emendamento sostituiva integralmente il testo della legge di bilancio, senza considerare che *il disegno di legge originario* [mio è il corsivo] era già stato esaminato alla Camera dei deputati ed ivi votato in commissione e in assemblea e che su di esso era in corso l’esame al Senato: *il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltosi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione (...)*” (punto 4.4. *Considerato in diritto*, mio è il corsivo). Argomentazione un po’ curiosa: ma come fa a valutare tali corrispondenze (tra il testo originario e l’emendamento integralmente sostitutivo) il parlamentare se non gli viene concesso il tempo? Se deve votare l’emendamento sostitutivo di questo deve poterne prendere adeguata visione, dato che in precedenza si è esaminato un testo superato e sul quale non si deve più votare. Spetta ai parlamentari valutare corrispondenze, assonanze o differenze tra il testo originario e l’emendamento sostitutivo non alla Corte.

La Corte eccipisce anche che in virtù del nuovo testo dell’art. 161 del regolamento del Senato, il Governo “prima della discussione di un emendamento su cui sia posta la questione di fiducia, [sia tenuto a] precisarne il contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo e di formulare ulteriori precisazioni per adeguare il testo alle condizioni indicate nel parere della Commissione Bilancio.”. Così richiamata la previsione regolamentare sembra attenere a cosa di poco conto, ma in un procedimento che attiene alla legge di bilancio le previsioni di copertura finanziaria

ne sono il cuore, parte integrante dei profili normativi delle disposizioni in essa contenute, che dovrebbero poter essere attentamente analizzate.

La Corte costituzionale si muove tra le colonne strette di un sistema parlamentare in difficoltà nello svolgere le proprie funzioni, così critica severamente la prassi dei maxi-emendamenti e sottolinea come la vicenda dell'iter legislativo in esame ne "abbia aggravato gli aspetti problematici" (punto 4.5. del *Considerato in diritto*). Il giudice delle leggi peraltro, quasi come fosse un'attenuante, ricorda che tale prassi è in essere "sin dalla metà degli anni Novanta" (punto 4.3. del *Considerato in diritto*), anche se poi evidenzia il proprio potenziale potere censorio quando le prassi diventano per il sistema insostenibili. Potere che ha esercitato nei confronti del persistere dell'abuso della decretazione d'urgenza con la famosa sentenza 360 del 1996.

Questo modo di argomentare, da un lato riconoscendo gli abusi nel procedimento legislativo *sub-iudice*, dall'altro sminuendone le conseguenze, depotenzia gli obiettivi della Corte che pur afferma "occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dei principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco." (punto 4.3. del *Considerato in diritto*). La stessa affermazione che "in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare ad esiti diversi" dalla dichiarazione di inammissibilità (punto 4.5. del *Considerato in diritto*) rappresenta certamente un monito al Parlamento, riaffermando una funzione di garanzia costituzionale nei confronti delle prerogative del parlamentare, ma finisce per essere riferita solo alle ipotesi in cui il procedimento legislativo è radicalmente snaturato.

4. Avrebbe potuto la Corte costituzionale argomentare in modo diverso la dichiarazione di inammissibilità, dando al proprio monito, di una futura possibile ammissibilità, una ben altra incisività?

A mio avviso rendendo completamente esplicite le ragioni che hanno indotto la Corte a tanta cautela, contestualizzando sino in fondo la vicenda: richiamando non solo, come è stato fatto, il prolungarsi delle trattative tra Governo e Commissione europea, ma evidenziando le conseguenze di una diversa pronuncia nel sistema politico-istituzionale ed economico-finanziario del Paese.

Si potrebbe contestare che questo comporterebbe una valutazione non strettamente giuridico-costituzionale, ma una tale affermazione presuppone postulare l'indifferenza della Corte costituzionale per gli effetti delle proprie pronunce, cioè per le sorti del Paese. Poiché questo non può essere, si tratta di

scegliere da parte della Corte di rendere o meno trasparenti anche tali motivazioni.

Del resto, anche i ricorrenti si sono posti il problema delle conseguenze se hanno “ribadito che il ricorso è volto a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo designato dall’art. 72 Cost., *senza chiedere l’annullamento degli atti, né della legge di bilancio (...)*” (punto 9. del *Ritenuto in fatto*. Mio il corsivo).

La Corte costituzionale è, per sua natura, inevitabilmente, un Giano Bifronte, e questa sua caratteristica ne segna la specificità e la preziosissima funzione.