

20 FEBBRAIO 2019

La violazione del procedimento
legislativo “costituzionale” è una
violazione grave e manifesta?

di Alberto Lucarelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*

di Alberto Lucarelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Innanzitutto, mi soffermerei sul risultato positivo, e cioè sulla posizione assunta dalla Corte per quanto riguarda la sussistenza del requisito soggettivo. E' evidente, a riguardo, che le argomentazioni sviluppate nel ricorso hanno prodotto il risultato sperato. Come è noto, esso è stato promosso da 37 senatori, *uti singuli*, e al contempo costituenti gruppo parlamentare. Si tratta di un'ipotesi sorretta da altre pronunce a riguardo, con cui la Corte in precedenza, pur dichiarando i ricorsi inammissibili, ha lasciato piuttosto chiaramente intendere che era in corso il consolidamento di un orientamento volto a un definitivo riconoscimento dello *status* di parlamentare come potere dello Stato.

Anche i singoli parlamentari, dunque, sono titolari di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante per la cui tutela essi sono legittimati a promuovere conflitto (si vedano sentenza n. 225 del 2001; ordd. n. 149 del 2016, n. 222 del 2009, n. 177 del 1998; ord. n. 277 del 2017).

Dopo aver consolidato, come si diceva, un orientamento emerso già in altre occasioni sull'astratta configurabilità del singolo parlamentare come soggetto legittimato, la Corte, tuttavia, dichiara il ricorso inammissibile. Per la Corte, la contrazione dei lavori per l'approvazione del bilancio 2019 è stata determinata da un insieme di fattori quali: 1. specifiche esigenze di contesto; 2. consolidate prassi parlamentari ultradecennali; 3. nuove regole procedimentali.

Secondo la Corte, tutti questi fattori hanno concorso ad un'anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei. In queste circostanze, la Corte non riscontra nelle violazioni denunciate quel livello di manifesta gravità che, solo, potrebbe giustificare il suo intervento. Resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità.

La decisione in commento, sul piano esegetico, si presta essenzialmente ad affrontare una questione essenziale e di fondo e cioè cosa debba intendersi per violazioni gravi e manifeste. Senza alcun intento

* Articolo richiesto dalla Direzione.

polemico, in queste brevi note a caldo, si tenterà qualche rilievo su alcuni passaggi della decisione, almeno quelli che, a “a caldo”, risultano più incongruenti.

Violazioni gravi. Cosa si intende per violazioni gravi e manifeste? Su che basi possono misurarsi e soprattutto quantificarsi, le violazioni gravi e manifeste? Quando una situazione genera una violazione che risulti essere grave e manifesta? La Corte configura, sul piano fattuale, la contrazione dei lavori per l'approvazione del bilancio 2019 e un'anomala accelerazione dei lavori. Queste sarebbero le due violazioni, che riguardano entrambe profili di natura temporale.

Ma ancora il *tempo* viene utilizzato quale argomentazione *ex adverso*. Infatti, sul punto la Corte osserva di non poter neppure trascurare il fatto che i lavori siano avvenuti sotto la pressione del tempo, dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa un'effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale.

Tuttavia, proprio in relazione alla variabile *tempo*, va evidenziato, che un aspetto è il profilo temporale, altro è quanto si è verificato nel processo di approvazione del testo, ovvero la violazione di procedure previste direttamente dalla Costituzione (art. 72, comma 1).

Non credo che possa essere messo in discussione che il mancato rispetto della suddetta disposizione costituzionale costituisca una grave e manifesta violazione. La Corte individua, rispetto a tali violazioni delle *attenuanti*- a mio avviso troppo generiche- che contribuirebbero (sic!) a non rendere gravi e manifeste le violazioni. In particolare:

a. Specifiche esigenze di contesto; b. Consolidate prassi parlamentari; c. nuove regole procedurali (art. 161 comma 3-ter regolamento Senato).

Le attenuanti (tendenzialmente fattuali e costitutive del c.d. fondamento giustificativo) si invererebbero in fatti, consuetudini (incerta la tipologia consuetudinaria!) e norme regolamentari. Esse, per la Corte, nel complesso, legittimerebbero un'anomala accelerazione dei lavori, soprattutto per rispettare:

a. Le scadenze della Costituzione, 31 dicembre. Ma come è noto, si tratta di un termine che prevede la proroga. L'esercizio provvisorio potrebbe essere anche di 15 gg non necessariamente di 4 mesi (L'art. 81, comma 5, prevede: «L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi»).

b. I vincoli europei. Com'è noto, infatti, al fine di evitare politiche economiche troppo divergenti e rispettare il patto di stabilità e crescita, i Paesi membri presentano alla Commissione entro il 15 ottobre una bozza di bilancio per l'anno successivo.

Ora al di là di quelle che abbiamo definite attenuanti, ancorché generiche per chi scrive, la mia impressione è che sia evidente la grave e manifesta violazione di prerogative che la Costituzione riconosce ai singoli

parlamentari, riconducibili, nel caso in esame, al diritto di iniziativa legislativa comprensivo, naturalmente, del diritto di emendamento.

Dunque, non è tanto la contrazione e l'accelerazione, quanto la violazione dell'art. 72 Cost., comma 1, che, come è noto, dispone: «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».

Nel caso di cui si discute, è evidente che non sono stati garantiti ai sensi dell'art. 72, comma 1, l'esame in Commissione Bilancio, tramite la presa di conoscenza del testo, la formazione di una posizione sul medesimo e la possibilità di manifestare pubblicamente tale posizione; né è stata garantita la possibilità dei componenti della stessa Assemblea di conoscere il testo, di formarsi un'opinione sul medesimo e di discuterlo in Assemblea, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque la possibilità di manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie.

Ad una prima lettura dell'ordinanza sembrano emergere non poche incongruenze in merito alla gravità dell'infrazione, in ordine al procedimento legislativo. Innanzitutto, in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, essa sottolinea che si tratta di una delle leggi «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: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare». E' un passaggio importante, in cui la Corte si esprime quasi in termini di esortazione alla preservazione dei fondamenti dell'*iter legis* soprattutto per quanto riguarda la procedura di bilancio dello Stato, a dimostrazione della delicatezza del tema.

Il secondo passaggio, che colpisce particolarmente, è quello in cui la Corte afferma che «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, 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 del conflitto».

Si tratta di un passaggio fondamentale in cui la Corte tenta di *smarcarsi* dal terreno costituzionale che la vedrebbe inevitabilmente esposta ad occuparsi della materia, rimproverando ai ricorrenti di non aver tenuto debitamente conto di altri fattori che, invece, se considerati, avrebbero gettato una diversa luce sulla questione.

Partiamo innanzitutto dagli «elementi procedurali». Il riferimento è alla prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia, che la Corte sembra prima condannare e subito

dopo giustificare. Infatti, nell'ordinanza, si rilevano gli «effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo. La Corte osserva che, per effetto del “voto bloccato”, determinato dalla questione di fiducia, ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è preclusa al Parlamento una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina. Ciò impedirebbe così ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sul punto si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014).

Ma successivamente sembra quasi sorvolare su tale assunto, precisando che però occorre «anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

Il secondo elemento procedimentale, al quale i ricorrenti non avrebbero prestato la dovuta attenzione è quello relativo alla nuova formulazione dell'art. 161, comma 3-ter, del regolamento del Senato. La Corte a riguardo osserva: «Il nuovo testo dell'art. 161, comma 3-ter, regol. Senato richiede che i testi sui quali il Governo intende porre la questione di fiducia siano sottoposti alla Presidenza per le valutazioni di ammissibilità, tra cui quelle relative alla copertura finanziaria, per le quali la Commissione Bilancio è chiamata a esprimere un parere ai sensi dell'art. 102-bis (anch'esso modificato in data 20 dicembre 2017). Il successivo art. 161, comma 3-quater, consente al Governo, prima della discussione di un emendamento su cui sia posta la questione di fiducia, di 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. È in applicazione di tali disposizioni che la Commissione Bilancio è stata convocata solo per esprimere un parere sui profili finanziari e che il Governo ha presentato ulteriori precisazioni durante l'esame in Commissione. *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, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti» (mio il corsivo).

In conclusione, ciò che si vuol evidenziare, con il richiamo a questi due passaggi, è che la Corte attraverso questi argomenti si discosta, volutamente, dal *petitum*. I ricorrenti hanno infatti rivolto alla Corte una richiesta di accertamento della lesione di prerogative costituzionali dei singoli (e delle minoranze) inerenti il procedimento legislativo. La Corte, pur riconoscendola in diversi passaggi, tenta di realizzare una struttura argomentativa chiamando in causa elementi e fattori che esulano dall'accertamento richiesto e che al più possono aver contribuito a rendere l'anomalia legislativa più evidente ma che, certamente, non



possono essere utilizzati a dimostrazione di un suo ridimensionamento (le suddette richiamate attenuanti rispetto alla violazione grave e manifesta).