



20 FEBBRAIO 2019

La legge di bilancio tra Governo e
Corte costituzionale: il Parlamento
approva a scatola chiusa

di Federico Sorrentino

Professore emerito di Diritto costituzionale
Sapienza – Università di Roma



La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa *

di Federico Sorrentino

Professore emerito di Diritto costituzionale
Sapienza – Università di Roma

1. L'ordinanza che qui si commenta risolve nel senso dell'inammissibilità il conflitto sollevato da 37 senatori del P.D., in proprio e come gruppo parlamentare, avverso l'approvazione, con modalità "semplificate" e con tempi estremamente contratti, alla legge di bilancio 2019. Essi, in particolare, facevano valere nei confronti del Senato (e del Governo) la lesione delle loro attribuzioni costituzionali, nascenti fondamentalmente dagli artt. 71 e 72 cost. relativi alla loro partecipazione al procedimento di approvazione delle leggi, non essendo stato loro consentito né discutere né proporre emendamenti né tampoco conoscere, nel momento della sua approvazione, i contenuti stessi della legge di bilancio.

Risulta, in particolare, dal ricorso (e tale ricostruzione in fatto non viene nemmeno messa in dubbio dall'ordinanza della Corte) che, anche a seguito di ripetuti contatti del Governo con la Commissione europea, sul testo del disegno di legge di bilancio 2019, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, venivano presentati rilevanti emendamenti sostitutivi da parte del Governo (prima emendamento 1.7000 e poi emendamento 1.9000) sui quali esso preannunciava la proposizione della questione di fiducia, con il risultato che la competente V Commissione Bilancio impiegava poco più di 20 minuti per esprimere il proprio parere e che in poco più di 6 ore, l'Aula del Senato approvava l'intera legge (cioè l'emendamento 1.9000).¹

* Articolo richiesto dalla Direzione.

¹ Per maggiore chiarezza conviene riportare dal ricorso la seguente narrativa; "La questione oggetto del presente giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato riguarda le modalità cui il Senato della Repubblica ha approvato, nella notte tra il 22 e il 23 dicembre scorsi, il disegno di legge di Bilancio dello Stato per il 2019. L'iter di approvazione di tale fondamentale intervento legislativo è stato, come noto, scadenzato dall'interlocuzione del Governo con la Commissione europea, a seguito delle cui osservazioni la manovra economica ha subito, successivamente alla già avvenuta approvazione da parte della Camera dei Deputati, sostanziali modifiche. Nello specifico, il disegno di legge di bilancio veniva approvato, con posizione della questione di fiducia da parte del Governo, dalla Camera dei Deputati l'8 dicembre u.s., in una versione, tuttavia, non comprensiva dei correttivi richiesti da Bruxelles all'Esecutivo. Il testo così approvato approdava dunque al Senato, e veniva affidato alla Commissione Bilancio il 10 dicembre. A seguito di diversi rinvii, dovuti al proseguimento del dialogo con la Commissione, il 19 dicembre il Presidente del Consiglio dei Ministri riferiva in Assemblea circa l'esito delle negoziazioni, rappresentando di aver ricevuto, in pari data, comunicazione dalla Commissione europea contenente rassicurazioni in ordine alla sufficienza delle intervenute modifiche alla manovra al fine di scongiurare il rischio di avvio di una procedura di infrazione. La seduta, all'esito della discussione sull'informativa del Presidente del Consiglio dei ministri, si chiudeva alle ore 14:37, rinviando la discussione sul disegno di legge di Bilancio al giorno successivo. Parimenti in data 19 dicembre, la 5° Commissione permanente Bilancio riceveva, alle ore 22:05, una serie di emendamenti al testo di legge presentati dal Governo, tra cui l'emendamento 1.700, di recepimento dei contenuti del dialogo intercorso con la Commissione e dunque interamente modificativo del disegno di legge approvato dalla Camera e sottoposto all'esame del Senato. Il 20 dicembre, l'Assemblea apriva la propria seduta con

2. Di tale conflitto, la cui novità e la cui complessità vanno ben oltre i brevi cenni qui premessi, la Corte pronuncia in via preliminare l'inammissibilità.

Va qui ricordata la particolarità procedimentale del giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato, per la quale il ricorso introduttivo viene preliminarmente esaminato dalla Corte in camera di consiglio ai fini della sua ammissibilità (art. 37, 3° c., l. n. 87/1953); pertanto, allorché la Corte ritenga che “esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza, essa dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati” (art. 37, 4° c., l. n. 87/1953). Quindi, solo dopo questa fase, può aprirsi il contraddittorio tra le parti per la risoluzione del conflitto.

Si sa che detta prima fase, relativa all'ammissibilità, è particolarmente delicata giacché essa si svolge *inaudita altera parte* e il suo esito negativo impedisce l'ulteriore seguito del giudizio, mentre quello positivo

l'intervento del Presidente della Commissione Bilancio, il quale riferiva la mancata ultimazione dei lavori da parte della Commissione medesima e l'esigenza di disporre ancora di “diverse giornate” per ultimare l'esame del testo. In ragione di tali dichiarazioni, gli esponenti di diverse forze politiche – segnatamente di Liberi e Uguali–Gruppo Misto, Partito Democratico e Forza Italia – chiedevano che venisse urgentemente convocata la Conferenza dei Capigruppo, onde organizzare il prosieguo dei lavori. Quest'ultima stabiliva dunque il calendario, schedulando la discussione generale, la votazione degli emendamenti e la presentazione dei medesimi per le ore a seguire, sino alla dichiarazione di voto, prevista per le ore 22 del giorno 21 dicembre. Iniziava dunque la discussione del disegno di legge nel testo trasmesso alla Camera dei Deputati senza relazione, non essendosi ancora conclusi i lavori della Commissione. Nel corso dell'adunanza del 21 dicembre, si riuniva poi nuovamente la Conferenza dei Capigruppo, onde rivedere il programma dei lavori alla luce dell'annunciata presentazione, da parte del Governo, di un nuovo maxi-emendamento alle ore 14:00 di sabato 22 dicembre, con relativa posizione della questione di fiducia. In particolare, la Conferenza fissava la discussione sulla fiducia, per la quale venivano ripartite circa quattro ore in base a specifiche richieste dei Gruppi, a partire dalle ore 16 del 22 dicembre, dopo la pronuncia da parte del Presidente sull'ammissibilità dell'emendamento sulla base del parere della 5° Commissione permanente. A seguire, venivano previste le dichiarazioni di voto a partire dalle ore 20.30 e, quindi, la chiama. A fronte di tale stretta programmazione, alcuni Senatori proponevano la prosecuzione dei lavori dell'Assemblea nei giorni del 24 e del 26 dicembre, proposta che tuttavia veniva respinta dal Consesso. Alle 14:10 di sabato 22 dicembre iniziava dunque una nuova seduta dell'Assemblea, in apertura della quale il Ministro per i Rapporti con il Parlamento e della Democrazia Diretta sottoponeva alla Presidenza il testo di un emendamento “interamente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge n.981 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021””, relativamente al quale, acquisita l'autorizzazione de Consiglio dei ministri, anticipava la posizione della questione di fiducia da parte del Governo. Il Presidente dell'Assemblea trasmetteva dunque immediatamente alla Commissione Bilancio l'emendamento, sospendendo la seduta sino al termine dei lavori della medesima. La seduta della 5° Commissione permanente si apriva dunque alle ore 16:25 per l'esame del maxi-emendamento 1.900, pari a c.a. 270 pagine di stampa. In tale sede, il rappresentante del Governo, tra le contestazioni dei membri di opposizione, rappresentava la necessità di apporre ulteriori modifiche al testo. La seduta veniva pertanto sospesa alle ore 16:40 per consentire alla Commissione di conoscere in maniera puntuale le richieste di correzione avanzate dal rappresentante del Governo. I lavori ricominciavano poi alle ore 17:40, per essere nuovamente sospesi alle ore 18:15, onde consentire la predisposizione della proposta di parere della Commissione. Alle 18:25 la seduta veniva riaperta, e il Presidente dava lettura del proposto parere. Gli esponenti di alcune forze politiche (PD, Forza Italia, Misto-LxU) rappresentavano dunque l'impossibilità di discutere il merito dell'emendamento, essendosi limitati i lavori svoltisi sino a quel momento alle proposte di modifica dell'emendamento medesimo intervenute direttamente in Commissione. Intorno alle ore 18:45 c.a., la Commissione approvava definitivamente la proposta di parere. Alle ore 19:00 si riaprivano quindi i lavori dell'Assemblea, e alle ore 19:15 c.a. il Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la Democrazia Diretta poneva, a nome del Governo, la questione di fiducia sul maxi-emendamento. Sospesa la seduta alle ore 19:14, veniva convocata immediatamente la Conferenza dei Capigruppo, la quale rimodulava nuovamente i tempi della discussione, prevedendo le dichiarazioni di voto finali per le ore 23:30, ovvero 3 ore e 30 minuti dopo la riapertura dei lavori dell'Assemblea, avvenuta alle ore 19:59. Alle ore 2:37 il Senato approvava il disegno di legge di Bilancio.”

non impedisce che, anche a seguito del confronto tra le parti, il ricorso introduttivo possa comunque essere dichiarato inammissibile (come in realtà in più di un caso è avvenuto).

Inoltre va ricordato che la Corte nella sua giurisprudenza su questo punto ha sempre considerato l'ammissibilità del conflitto sotto i due profili soggettivo ed oggettivo, dichiarando quindi inammissibile quelli cui faceva difetto l'uno e/o l'altro, quando cioè il ricorrente non poteva considerarsi potere dello Stato e/o quando l'oggetto del conflitto non riguardava la tutela delle sue attribuzioni costituzionali.

Ne consegue allora che l'ammissibilità di cui la Corte deve occuparsi nella prima fase riguarda l'esistenza o meno della "materia di conflitto" e non certo se esso sia fondato o meno, essendo quest'ultima questione riservata alla fase centrale e finale del giudizio nella quale soltanto, attraverso il contraddittorio delle parti, potrà essere approfonditamente valutata.

3. Nella specie la Corte, da un lato, riconosce la legittimazione attiva dei ricorrenti (non come gruppo, ma) in quanto parlamentari che chiedono la tutela delle loro attribuzioni costituzionali relative alla partecipazione al procedimento di formazione della legge (artt. 71 e 72), e, dall'altro, riconosce che la drastica contrazione dei tempi di approvazione della legge di bilancio, anche a causa del maxi-emendamento (1.900) con questione di fiducia, ha determinato una sorta di voto bloccato che incide sulle attribuzioni dei ricorrenti, ma ne dichiara inammissibile il ricorso perché le prospettate lesioni non sarebbero gravi ed evidenti.

Non sarebbero tali, secondo quanto si apprende dalla lettura dell'ordinanza, in quanto il ricorso non avrebbe, da un lato, considerato "la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'U.e." che aveva portato alla rideterminazione dei saldi complessivi della manovra in un momento avanzato del procedimento parlamentare, con conseguente ampia modificazione dell'iniziale disegno di legge; dall'altro lato, in quanto il ricorso non avrebbe dato il necessario rilievo alla riforma dell'art. 161 del regolamento del Senato, onde "la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera (...) potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali".

In conclusione, secondo la Corte, il fatto che i lavori siano avvenuti "sotto la pressione del tempo", "senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale" rende le denunciate violazioni delle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti non gravi e non manifeste, sì che farebbero difetto i requisiti stessi di ammissibilità del conflitto.

4. Questa ricostruzione della vicenda processuale definita dall'ordinanza in commento evidenzia le contraddizioni dell'ordinanza stessa, stretta tra la necessità di stigmatizzare la prassi dei maxi-

emendamenti proposti insieme con la questione di fiducia e la necessità di non mettere in crisi il delicato equilibrio politico-finanziario in cui si era sviluppata la manovra del 2019.

Invero la Corte non manca di sottolineare, quasi a voler attenuare la gravità delle violazioni costituzionali lamentate dai ricorrenti, che la prassi dei maxi-emendamenti con voto di fiducia “si è consolidata nel tempo e (...) se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione della manovra di bilancio da parte di governi di ogni composizione politica”, tuttavia riconosce che, sebbene una perdurante usanza costituisca “un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare”, essa non per questo può giustificarsi se contraria alla costituzione, anzi “occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali”.

Tale argine però in questa occasione non viene eretto dalla Corte, visto che le violazioni costituzionali contestate non raggiungono quella soglia di evidenza da giustificare il suo intervento.

5. Fin qui la Corte, la cui ordinanza oscilla, come si è evidenziato, tra profili di ammissibilità e profili di merito, tra l’affermazione della legittimazione dei ricorrenti *uti singuli* ed il peso di una prassi che, pur non assurgendo a consuetudine costituzionale, rende poco evidente la contestata lesione delle attribuzioni dei ricorrenti, tra la giustificazione che la manovra 2019 è avvenuta sotto la pressione del tempo e la sibillina affermazione che “in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare ad esiti differenti”.

Ma, al di là di queste oscillazioni, l’esito del giudizio è il seguente: una legge di straordinaria importanza, non solo finanziaria, ma anche politico-sostantiva, quale la legge di bilancio, viene formalmente approvata da un Parlamento ignaro dei suoi contenuti, in violazione delle regole procedurali dell’art. 72 (mancherebbe del tutto il passaggio in Commissione, non c’è approvazione articolo per articolo, non c’è stata alcuna possibilità di proporre emendamenti), in un testo redatto dal solo Governo.

Questa Corte, si sa, ama molto i bilanciamenti: in questo caso le regole costituzionali, che sono a fondamento della nostra democrazia, vengono tacitamente bilanciate con le strettoie del tempo e con la lunga interlocuzione con le istituzioni europee; ma né le une né l’altra sono valori costituzionali così cogenti come si vorrebbe far credere, se si considera che la stessa costituzione prevede la possibilità dell’esercizio provvisorio.

Inoltre la stessa credibilità della Corte viene messa a dura prova, se è vero che la legittimazione di un giudice non elettivo (ma professionale) sta fondamentalmente nel rigoroso rispetto delle regole processuali ed in particolare di quelle che assicurano il rispetto del contraddittorio e dei diritti della difesa. Utilizzare la procedura dell’ammissibilità per emettere un giudizio di merito – per di più inappellabile –



significa aprire la strada all'onnipotenza di una Corte che non risponde a nessuno dei propri (possibili) errori.