

***La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato***<sup>\*</sup>

di **Ida Angela Nicotra** – *Professore ordinario di Diritto Costituzionale nell’Università di Catania*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il mancato riconoscimento soggettivo alla minoranza parlamentare. – 3. Il singolo parlamentare come potere dello Stato. – 4. Il Parlamento come luogo di riconciliazione. – 5. L’importanza del fattore tempo: la compressione dell’esame parlamentare e la lunga interlocuzione con l’Unione Europea.

**1. Premessa**

L’ordinanza n. 17 del 2019 ha rappresentato l’occasione per fissare alcuni punti fermi rispetto ai quali difficilmente la Corte potrà in futuro tornare indietro.

La vicenda è nota. Il gruppo parlamentare “Partito Democratico” del Senato della Repubblica solleva un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, relativo all’*iter* di approvazione della legge di bilancio 2019. La Corte sul conflitto tra poteri dello Stato si pronuncia in Camera di Consiglio, *inaudita altera parte*, secondo le modalità previste nell’art. 37, co. 3°, l. n. 87/1953. E lo fa, nel caso specifico, attraverso una tecnica argomentativa che ripete la struttura della sentenza,

---

<sup>\*</sup> Intervento alla tavola rotonda su *La garanzia costituzionale del procedimento legislativo*, a cura dell’AIC, Catania 11 giugno 2019.

malgrado il *nomen juris* del provvedimento sia quello dell'ordinanza<sup>1</sup>. La Corte giudica inammissibile il conflitto.

Diciamo subito che la decisione ha deluso una parte della comunità scientifica e il coro di critiche è stato nutrito<sup>2</sup>. Rimproveri, probabilmente, fin troppo ingenerosi.

La Corte, infatti, ha dovuto fare i conti con i concomitanti interessi in campo; tutti di grande rilevanza e rispetto ai quali la ricerca di una soluzione di equilibrio è stata per nulla semplice. La decisione appare l'esito di un delicato bilanciamento in cui è stato dato il giusto rilievo anche agli effetti, non certo marginali, di un eventuale accoglimento del conflitto di attribuzione<sup>3</sup>.

Infatti, è vero che i ricorrenti chiariscono subito - quasi a voler tranquillizzare la Consulta - che "non è richiesto l'annullamento di alcuno degli atti ritenuti lesivi". Tuttavia, l'annullamento è la conseguenza prevista dalla legge. L'art. 38 della l. n. 87 del 1953 prevede espressamente che "*la Corte Costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla*"<sup>4</sup>.

## 2. Il mancato riconoscimento soggettivo alla minoranza parlamentare

Gli aspetti problematici non mancano. Desti qualche perplessità il mancato riconoscimento del requisito soggettivo alla minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato. Sono chiare le disposizioni costituzionali nell'attribuire a una frazione di parlamentari funzioni di rilievo

<sup>1</sup> A. RUGGERI, *Il giusto procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC.it* n.2/2019, del 18/6/2019, 599, la definisce "*una decisione cerchiobottista*" nella sostanza come pure nella forma, un mix di ordinanza (nel nome) e di sentenza (nel contenuto e prima ancora nella struttura)".

<sup>2</sup> A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio.it; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n.17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; 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*, 11 febbraio 2019.

<sup>3</sup> Sul punto, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n.17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2019.

<sup>4</sup> Per ovviare l'*empasse*, la Corte avrebbe potuto, una volta optato per l'ammissibilità, non annullare la legge di bilancio in quanto su di essa è esperibile un giudizio in via incidentale, ma ciò avrebbe soltanto posticipato l'esito dell'annullamento; così E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 febbraio 2019 che richiama, sul punto anche le osservazioni di G. DI COSIMO, in *La Costituzione.info*, 10 febbraio 2019.

costituzionale. Le tracce di una funzione di garanzia assegnata alle minoranze sono evidenti. Si va dal potere da parte di un decimo dei componenti della Camera di attivare la procedura di non gradimento per il Governo in carica con la presentazione di una mozione di sfiducia, prevista nell'art. 94, 5° co., alla facoltà di rimettere all'Aula l'approvazione di un disegno di legge deferito alla Commissione deliberante (art. 72, 3° co.). Anche l'art. 138 prevede che un quinto dei componenti di una Camera possono chiedere che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali possono essere sottoposte a referendum, entro tre mesi dalla loro pubblicazione. Ancora, con riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica la minoranza parlamentare è chiamata a svolgere un ruolo importante. Infatti, la Costituzione esige, fino al terzo scrutinio, una maggioranza qualificata dei due terzi dell'Assemblea. La fissazione di soglie elettorali così alte risponde, appunto, alla volontà del Costituente di coinvolgere nella scelta del Capo dello Stato anche le minoranze. E ciò attraverso una specifica garanzia attribuita a una frazione di parlamentari (art. 83, co. 3°, Cost.).

Fa notare la Corte come i poteri previsti negli articoli 72 e 94 della Costituzione risultino del tutto eccentrici rispetto alle censure oggetto del ricorso. Poteri, appunto, che non subiscono alcuna menomazione nel caso in questione. Per tale ragione, l'ordinanza nega che tale minoranza possa ritenersi legittimata a sollevare il conflitto. Ciò, in quanto la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a tale frazione dei parlamentari "*riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto*".

La Corte, probabilmente, avrebbe fatto bene a sganciarsi da un'ottica eccessivamente formalistica<sup>5</sup>. Sarebbe stata l'occasione per allargare la visuale e valorizzare il contenuto della Carta che identifica, in differenti previsioni costituzionali, il numero minimo dei componenti della Camera, come minoranza oppositiva qualificata. Il tema dello statuto costituzionale dell'opposizione è lasciato in disparte e, invero, si sarebbe potuto ragionare sulle specifiche prerogative riservate a minoranze qualificate di parlamentari. Anche in considerazione del fatto che il principio della separazione dei poteri nella forma di governo parlamentare non si declina soltanto nella classica forma di divisione tra Parlamento e Governo. L'istituto della fiducia crea quel legame

---

<sup>5</sup> Sul senso analogo, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; per una differente posizione M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019.

tra Esecutivo e maggioranza parlamentare che caratterizza la funzione di governo, distinguendola – come si legge nel ricorso - da quella di garanzia che viene affidata alla opposizione<sup>6</sup>.

La Corte chiude, forse, in modo sbrigativo anche la questione della legittimazione ad agire del gruppo parlamentare “Partito democratico” per ragioni meramente procedurali<sup>7</sup>. In particolare, per la mancanza della necessaria indicazione delle modalità con le quali lo stesso gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte Costituzionale. La soluzione, comunque, lascia aperta per il futuro la questione relativa all’ammissibilità del conflitto sollevato dalle articolazioni dei partiti in Parlamento.

### **3. Il singolo parlamentare come potere dello Stato**

L’ordinanza si sofferma lungamente sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare. Si tratta del profilo di maggiore interesse contenuto nella decisione e che segna una svolta giurisprudenziale importante, riconoscendo a ciascun membro delle Camere la qualifica di “potere dello Stato”<sup>8</sup>. E si riallaccia alla sua precedente giurisprudenza che non ha mai escluso in astratto la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione. Anzi, in diverse occasioni, pur avendone negato in concreto la sussistenza per specifiche ipotesi, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito di dover lasciare impregiudicata per l’avvenire la possibilità dell’individuazione di attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il parlamentare sia legittimato a ricorrere al meccanismo del conflitto tra poteri dello Stato. Infatti, secondo un orientamento costante della Corte, il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali che trovano protezione in Costituzione nei confronti dell’Esecutivo, così come va escluso che un membro del Parlamento

---

<sup>6</sup> Alle opposizioni spetterebbero ruoli sostanziali di controllo e garanzia differenti dal ruolo di partecipazione alle decisioni di governo proprio della maggioranza – Governo. Da ciò scaturirebbe il presupposto per una propria legittimazione delle opposizioni quale potere dello Stato, che sarebbe lesa nel caso in cui venisse loro precluso il diritto di partecipare al processo legislativo, legittimando, per questa via, un conflitto per menomazione. Sul punto, 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*, *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019, 4.

<sup>7</sup> L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l’intervento della Corte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

<sup>8</sup> Sul punto, G. BUONOMO e M. CESARE, *La Corte Costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 febbraio 2019, 11; F. FABRIZZI, *L’ord. 17/2019 e l’accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *Federalismi.it*, 3 luglio 2019.

possa lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso l'altro ramo (ord. n. 163 del 2018 e ord. n. 277 del 2017, ord. n.181 del 2018).

Considerazioni analoghe valgono in materia d'insindacabilità. L'orientamento della Corte è costante nel ritenere che competente a sollevare il conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria sia la Camera di appartenenza del parlamentare e non il singolo componente delle Camere, poiché la *ratio* dell'immunità risiede nel presidio offerto all'organo costituzionale. L'istituto dell'insindacabilità rientra nell'alveo delle previsioni costituzionali che delineano le garanzie dei membri delle Camere e sono strettamente connesse allo svolgimento delle funzioni parlamentari. Esse rispondono all'esigenza di assicurare l'autonomia e l'indipendenza delle Camere contro indebite ingerenze provenienti dall'esterno. Tale prerogativa, dunque, protegge la sfera di autonomia delle Camere e garantisce l'esercizio della funzione parlamentare (sent. n. 1150 del 1988).

Il caso esaminato dalla Corte con l'ordinanza n. 17 del 2019 presenta significativi tratti di distinzione.

I trentasette senatori chiedono alla Corte la qualifica di "*organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono*" secondo l'art. 37, 1° co., della legge n. 87 del 1953. Il singolo parlamentare può farsi rientrare nella nozione di "*potere dello Stato*" ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione solo se gli sia riconosciuta una frazione di attribuzioni costituzionali. Occorre una verifica circa l'idoneità di ciascun parlamentare di esprimere in via definitiva la volontà del relativo potere. La Corte riconosce a ciascun parlamentare la legittimazione sotto il profilo soggettivo. E lo fa sul presupposto che la Costituzione identifica una sfera di funzioni che spettano al parlamentare come singolo. Tali prerogative sono altre rispetto a quelle che gli appartengono in quanto componente dell'Assemblea, che invece "*è compito di ciascuna Camera tutelare*".

Ogni membro delle Camere, infatti, partecipa al procedimento legislativo, prendendo parte alle discussioni, esprimendo "opinioni" e "voti", come facoltà necessarie all'esercizio del libero mandato parlamentare. Al tal fine, il Testo costituzionale disegna un duplice ruolo del parlamentare: per un verso, un ampio ventaglio di prerogative definisce la sua connotazione "monocratica": il potere di discussione, di iniziativa, di proporre emendamenti, tanto in Commissione, che in Aula. Per altro verso, un secondo gruppo di funzioni che ineriscono alla fisionomia del parlamentare,

quale componente di Assemblea. La tutela di questo secondo fascio di attribuzioni è demandata alla Camera nella sua interezza.

Lo status costituzionale del parlamentare “*comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione*”.

Proprio su questo nucleo di funzioni che gli sono attribuite in modo autonomo e indipendente e che nessun altro organo del Parlamento ha il potere di rimuovere, né di modificare, la Corte individua quella quota distinta di attribuzioni costituzionalmente garantita. Il parlamentare *uti singulus* è “potere dello Stato” e qualora subisca una lesione di una di queste attribuzioni può rivolgersi direttamente al giudice costituzionale.

Nel caso concreto, tuttavia, la Corte nega la legittimazione sotto il profilo oggettivo, in base alla considerazione che essa trovi applicazione in maniera rigorosa.

In primo luogo, la Corte si riallaccia alla sua più risalente giurisprudenza secondo la quale non possono avere ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato le violazioni concernenti le non corrette applicazioni dei regolamenti parlamentari o delle prassi di ciascuna Camera (sent. n. 9 del 1959).

Il limite invocato dalla Corte è quello del principio di autonomia delle Camere garantito dagli artt. 64 e 72 Cost. In ossequio al principio di autonomia, il controllo di costituzionalità deve limitarsi ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, essendo “*necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in fase di sommaria deliberazione*”. Occorre, cioè, che il singolo parlamentare fornisca la prova di una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente. Per la prima volta la Corte utilizza il criterio dell’evidenza<sup>9</sup>.

#### **4. Il Parlamento come luogo di riconciliazione**

La Corte Costituzionale si sofferma sul ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento come luogo di partecipazione, di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche e si basa

---

<sup>9</sup> Cfr. A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell’ordinanza n.17/2019*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2019, 2.

sull'idea che tutti i rappresentanti devono poter contribuire, *cognita causa*, alla formazione del testo legislativo. E nell'ordinanza si dà atto che le carenze del procedimento legislativo sono di tale gravità da aver determinato una compressione dell'esame parlamentare. Le Camere non si possono ridurre a cabine elettorali dei singoli provvedimenti di legge perché ciò equivarrebbe a svuotarle del ruolo centrale di formazione della volontà politica.

Ma vi è di più. Il Parlamento è la sede in cui, appunto, "si parla", dove avviene lo scambio delle differenti opinioni. È l'*habitat* naturale della dialettica e del contraddittorio in cui il dibattito deve svolgersi in maniera pubblica e trasparente per garantire un'informazione corretta delle posizioni espresse da coloro che i cittadini hanno scelto per rappresentare la Nazione (art. 67 Cost.).

L'art. 70, infatti, affida la funzione legislativa alle due Camere in maniera collettiva. Si tratta di una previsione basilare nella struttura costituzionale, che definisce l'attività legislativa come la sintesi di due fasi procedurali entrambe necessarie: quella istruttoria e quella decisoria. L'attività di produzione legislativa, che sfocia nella decisione, è attività complessa, che non si può ridurre ad una mera accettazione o al diniego dei testi presentati in Parlamento. Per questo è indispensabile – afferma la Corte - che il procedimento di formazione delle leggi sia osservato nella sostanza e anche negli aspetti formali. Il rispetto delle forme nell'esercizio del potere legislativo è essenziale titolo di legittimazione del ruolo della legge, momento di riconciliazione, in forma partecipata, dei differenti interessi pubblici e privati coinvolti.

E ciò vale ancor di più con riferimento all'approvazione del bilancio annuale. Il bilancio è, infatti, un "bene pubblico" in cui si sintetizzano le scelte fondamentali d'indirizzo politico, si decide in merito alla contribuzione dei cittadini, all'acquisizione delle entrate dello Stato, nonché alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Il bilancio, "nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica", va declinato alla stregua di un onere inderogabile per il decisore pubblico. Infatti, è strettissimo il nesso che lega gli interventi attuativi delle politiche pubbliche e il consenso della rappresentanza democratica (Corte Cost. sent. n. 247 del 2017). L'approvazione di bilanci e consuntivi rientra tra quelle particolari tipologie di leggi che il Costituente ha ritenuto di dover circondare di particolari cautele. Nello specifico, l'art. 72, al comma 4° dispone la c.d. "riserva di legge d'assemblea", prescrivendo che *"la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata da parte della Camera per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazioni di bilanci e consuntivi"*. Al

*plenum* sono state riservate l'esame e l'approvazione di alcune categorie di leggi che rivestono una particolare rilevanza politico-istituzionale; in tal modo ogni disegno di legge deve essere esaminato da una commissione e successivamente dalla Assemblea che lo approva articolo per articolo e con votazione finale.

Dopo la novella all'art. 81, 6° co., della Costituzione intervenuta nel 2012, la legge di bilancio assume una posizione di rinnovata centralità. La legge costituzionale n. 1/2012 ha profondamente innovato la tematica del bilancio dello Stato, riformulando sostanzialmente la disposizione dell'art. 81 nell'ottica del c.d. *principio dell'equilibrio di bilancio*, che tiene conto "delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico".

### **5. L'importanza del fattore tempo: la compressione dell'esame parlamentare e la lunga interlocuzione con l'Unione Europea**

Nella seconda parte della motivazione, la Corte si sofferma su ulteriori profili della vicenda degni - a suo dire - di considerazione. Si tratta di alcuni elementi procedimentali e di contesto.

Da tale duplice angolazione i vizi contestati paiono assumere una differente luce.

In primo luogo, la Corte ricorda che le forzature procedimentali sono la conseguenza di una prassi consolidata fin dagli anni '90, utilizzata dai Governi di ogni composizione politica, alla ricerca di risposte a pressanti esigenze di governabilità. E proprio di tale prassi, consolidatasi nei decenni - scrivono i giudici costituzionali - si deve tener conto in sede di deliberazione sull'ammissibilità del conflitto sollevato sulla legge di bilancio per l'anno finanziario 2019.

Infatti, l'approvazione attraverso il voto di fiducia su un maxi-emendamento ha fortemente ridotto i tempi per la discussione parlamentare. La ristrettezza dei tempi per il dibattito ha finito per vanificare l'esame in Commissione e rendere, nella sostanza, impossibile la piena conoscibilità del testo, al fine di esprimere un voto consapevole.

Questo modo di legiferare ha reso concreto il rischio di mancanza di trasparenza, poiché la grave compressione dei tempi di discussione ha precluso l'esame in Commissione e in *Plenum*, rendendo pressoché impraticabile, per i singoli parlamentari, la conoscenza del testo da approvare e un'attenta verifica dei contenuti del provvedimento. Siamo di fronte ad un progressivo allontanamento dai

principi costituzionali in materia di procedimento di formazione delle leggi e di leale collaborazione tra poteri.

Secondo la Corte nel caso odierno le lesioni lamentate dai senatori ricorrenti non raggiungono quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte della maggioranza a tutela delle attribuzioni del singolo parlamentare. Ciò, in quanto in una fase già avanzata dell'*iter* parlamentare è intervenuta la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea per la rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica. E, invero, il disegno di legge iniziale, confluito successivamente nel maxi-emendamento n. 1.9000, è il risultato della trattativa con l'Europa.

La lunga ed estenuante interlocuzione con le istituzioni europee va considerata, a giudizio della Corte, alla stregua di un'esimente ragionevole della compressione dei tempi della discussione parlamentare<sup>10</sup>. Tempi lunghi per trovare l'accordo con l'Europa, dunque, che giustificano i tempi assai stringati per la discussione parlamentare. Il testo del disegno di legge di bilancio, approvato in prima lettura alla Camera, è stato poi interamente modificato a seguito di rilevanti emendamenti sostitutivi da parte del Governo e sottoposto all'esame del Senato.

Le forzature procedurali vanno lette alla luce di una vicenda istituzionale che - non va dimenticato - portava con sé il rischio di avvio di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

In questo inedito scenario, è il tempo a svolgere un ruolo di primissimo piano. Il tempo sottratto ai parlamentari che non hanno potuto usufruire neanche di qualche ora in più per conoscere il contenuto del disegno di legge e per discuterlo, in commissione e in aula. Il tempo, assai prolungato, che è stato necessario per interagire con gli organismi di Bruxelles e apportare i correttivi richiesti alla legge finanziaria.

Il tempo impiegato per trattare con la Commissione europea costituisce una sorta di causa di giustificazione per l'abuso del procedimento legislativo. L'abuso c'è stato, ma non è stato tale da superare la soglia della violazione manifesta necessaria per l'ammissibilità del conflitto. Detto in altri termini, nella circostanza concreta, la Corte ha ritenuto non si sia superato il livello di guardia.

---

<sup>10</sup> Per un differente orientamento, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019, 3, secondo cui "la Corte individua delle attenuanti troppo generiche che contribuirebbero (sic!) a non rendere gravi e manifeste le violazioni"; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di "prerogative" e "diritti" dei parlamentari)*. Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte Costituzionale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 aprile 2019, 14.

La drastica contrazione dei tempi di approvazione della legge di bilancio, dovuta anche al maxi-emendamento con la questione di fiducia, contiene in sé una “nobile causa”. La Corte non abita in una torre d’avorio e opera immersa nella complessità dei valori, talvolta, difficili, da tenere insieme. La tecnica del bilanciamento va utilizzata proprio al fine di contemperare valori e principi egualmente meritevoli di tutela: per un verso, le regole del procedimento legislativo; per altro verso, il rispetto degli accordi europei.

Del resto, anche grazie alla lunga trattativa tra il Governo italiano e i vertici europei è stato possibile scongiurare *“l’apertura di una procedura di infrazione da parte dell’Unione Europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte”*. Si tratta - come ha sottolineato il Capo dello Stato nel tradizionale messaggio di fine anno – *“di un elemento che rafforza la fiducia e conferisce stabilità”*<sup>11</sup>.

Al contrario, la mancata approvazione della legge di bilancio entro i termini stabiliti dalla Costituzione avrebbe contribuito a determinare un quadro di grande incertezza con possibili effetti di notevole impatto sull’economia e sui mercati finanziari<sup>12</sup>. L’autorizzazione all’esercizio provvisorio resta, infatti, un’ipotesi eccezionale, collegata a eventi straordinari e comunque non fisiologici (sent. n.184 del 2016).

La Corte sembra muoversi sul percorso tracciato dal Presidente della Repubblica che ha promulgato la legge di bilancio nei termini utili a evitare l’esercizio provvisorio, sebbene sia stata approvata dal Parlamento in via definitiva soltanto poche ore prima.

L’ordinanza nei passaggi conclusivi contiene un chiaro monito per il futuro<sup>13</sup>. Infatti, il verificarsi di simili compressioni della funzione costituzionale dei parlamentari, in un eventuale conflitto tra poteri, potrebbe portare a esiti differenti. Magari se si tratterà di leggi su cui non insisteranno “vincoli europei”.

Quasi in un tandem virtuoso con il Presidente della Repubblica che, in occasione del discorso di fine anno<sup>14</sup>, esortava Parlamento, Governo e gruppi politici a trovare il modo di discutere

---

<sup>11</sup> Cfr. Messaggio del 31 dicembre 2018 del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

<sup>12</sup> Preoccupazioni condivise anche da N. LUPO, Un’ordinanza compromissoria, cit., 14.

<sup>13</sup> La Corte Costituzionale ripete lo schema utilizzato con l’ordinanza n. 207 del 2018, per la nota vicenda sul c.d. “caso Cappato”. In quella occasione la Corte ha rinviato di un anno la trattazione delle relative questioni di legittimità costituzionale, lasciando al legislatore la scelta sul delicatissimo tema del “fine vita”; sul punto, cfr. L. PIROZZI, *Appunti per una riflessione sul diritto alla vita nella Costituzione italiana, a partire dall’ord. n.207/2018 sul “caso Cappato”*, in *Federalismi.it* 3 luglio 2019.

<sup>14</sup> Cfr. Messaggio del Presidente della Repubblica, cit.

costruttivamente su quanto avvenuto in sede di approvazione della legge di bilancio per assicurare in futuro condizioni adeguate di esame e di confronto.