



Rivista N°: 2/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 18/06/2019

AUTORE: Antonio Ruggeri*

IL “GIUSTO” PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN ATTESA DI GARANZIE NON MERAMENTE PROMESSE DA PARTE DELLA CONSULTA**

Sommario: 1. Il giudizio di opportunità, più (o anzi che) di legittimità, sul procedimento legislativo, l'uso improprio dello strumento del conflitto interorganico a garanzia del procedimento stesso e la polverizzazione della nozione di “potere dello Stato” posta in essere al fine di offrire una protezione meramente nominale alle regole costituzionali ed ai parlamentari che ne hanno invocato il rispetto, l'espedito delle violazioni “manifeste” delle regole stesse escogitato a “copertura” dell'illecito perpetrato dalle forze politiche di maggioranza. – 2. La cavillosa motivazione addotta a giustificazione della inammissibilità del ricorso del gruppo parlamentare, il salto “logico” effettuato per escludere l'ammissibilità del ricorso dei parlamentari uti singuli per l'aspetto oggettivo, la perdurante e preoccupante “copertura” offerta alle violazioni indirette della Costituzione ed alla pratica dei maxiemendamenti protetti dallo scudo della questione di fiducia sugli stessi posta dal Governo. – 3. L'innaturale assunzione di una situazione di fatto, in sé non conforme a Costituzione, a parametro del giudizio di validità ed a fattore di qualificazione della “evidente mancanza” di una violazione della Costituzione stessa. – 4. Una succinta notazione finale: una pagina nera per la democrazia e per la Costituzione, quella scritta lo scorso anno, che potrebbe essere anche un domani riscritta, senza che se ne abbia alcuna certezza e garanzia per il “giusto” procedimento legislativo e i diritti delle minoranze.

* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina.

** Intervento alla tavola rotonda su *La garanzia costituzionale del procedimento legislativo*, a cura dell'AIC, Catania 11 giugno 2019, alla cui data lo scritto è aggiornato.

1. Il giudizio di opportunità, più (o anzi che) di legittimità, sul procedimento legislativo, l'uso improprio dello strumento del conflitto interorganico a garanzia del procedimento stesso e la polverizzazione della nozione di "potere dello Stato" posta in essere al fine di offrire una protezione meramente nominale alle regole costituzionali ed ai parlamentari che ne hanno invocato il rispetto, l'espedito delle violazioni "manifeste" delle regole stesse escogitato a "copertura" dell'illecito perpetrato dalle forze politiche di maggioranza

Le garanzie costituzionali del "giusto" procedimento legislativo sono tornate – come si sa – al centro dei dibattiti tra gli operatori politici e gli studiosi a seguito dell'affannoso e forzoso varo della legge di bilancio nel dicembre dello scorso anno, a conclusione di una convulsa e sofferta vicenda dalle gravi implicazioni di ordine politico-istituzionale. Come non di rado, poi, accade, le tensioni si sono infine scaricate sugli organi di garanzia, a partire ovviamente da quelli di vertice del sistema, Presidente della Repubblica e (soprattutto) Corte costituzionale. Sommamente opportuna, dunque, l'iniziativa dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti volta a tornare a riflettere sulle garanzie in parola, con specifico riguardo a quelle che possono aversi nei giudizi davanti alla Corte costituzionale. Nulla, dunque, qui dirò delle garanzie interne al procedimento legislativo, azionabili nella sede parlamentare¹, né di quelle che potrebbero aversi ad opera del Capo dello Stato, laddove quest'ultimo facesse un uso dei poteri dei quali dispone maggiormente incisivo di quello fatto nella circostanza odierna².

La ord. n. 17 del 2019, che ha chiuso la vicenda stessa sul versante giurisdizionale, è di particolare interesse ai fini della riflessione che ora si avvia, sotto più profili, specie di ordine istituzionale.

Molti – com'è noto – ne hanno fatto oggetto di studio, sviscerandola praticamente in ogni suo aspetto. Credo però che sarebbe opportuno interrogarsi sulla "morale" che se ne può trarre e, soprattutto, sulle prospettive che potrebbero delinearsi in futuro, laddove circostanze analoghe a quella che ha portato alla pronuncia in esame abbiano a ripetersi.

¹ ... con specifico riguardo a ciò che avrebbero dovuto fare (e non hanno fatto...) i Presidenti dei due rami del Parlamento [invitano opportunamente a fermare l'attenzione sul punto, tra gli altri, G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2019, e, pure *ivi*, M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*; da una prospettiva di ordine generale, sulle trasformazioni del ruolo dei Presidenti di assemblea, v. AA.VV., *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, Il Mulino, Bologna 2014].

² Nella vicenda in esame, il Presidente è stato – come si sa – da più parti sollecitato a rinviare la legge alle Camere; ma ne è stato sconsigliato – a quanto pare – dalle medesime ragioni di opportunità che – come si vedrà a momenti – sono state a base del verdetto d'inammissibilità della Consulta. D'altronde, anche in altre circostanze (come, ad es., con riferimento alla nuova legge sulla legittima difesa), il Presidente ha preferito far luogo ad una promulgazione con *motivazione... contraria* – come a me piace chiamarle –, piuttosto che al rinvio della legge che avrebbe comunque rimarcato il sostanziale dissenso nei riguardi dell'iniziativa degli organi della direzione politica (sulla vicenda ora richiamata, M. FERRARA, *La promulgazione "presidenzialmente osservata" della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in www.osservatorioaic.it, 3/2019, 4 giugno 2019, 43 ss.). È pur vero, però, che di un atto dal contenuto circoscritto e ben definito, qual è la legge sulla legittima difesa, il Presidente ha potuto prospettare una interpretazione... *sanante*, alla quale non avrebbe per sua natura potuto sottostare la legge di bilancio.

La Corte si è qui trovata in evidente disagio, dovuto alla rilevantissima posta in palio (sul banco degli imputati era non una legge qualunque ma la legge di bilancio, per antonomasia espressiva d'indirizzo politico) ed alle strettoie causate da un contesto in cui erano "saltate", in modo abnorme e – checché poi ne abbia detto la Corte – manifesto, le regole, costituzionali e regolamentari, riguardanti il procedimento³, senza che nondimeno fosse per varie ragioni *opportuno* (rimarco volutamente il termine) rilevarlo⁴. Come assai di frequente accade quando il giudizio è, a conti fatti, di *opportunità* (e non di *legittimità*, pur nella sua più larga e generosa accezione), ne è venuta fuori una decisione "cerchiobottista", nella sostanza come pure nella forma: ancora una volta, come già in *Cappato*, un "ibrido", un *mix* di ordinanza (nel nome) e sentenza (nel contenuto e, prima ancora, nella struttura⁵), che ha concesso ai ricorrenti l'atteso riconoscimento della qualità da ciascuno di essi posseduta di "potere dello Stato"⁶, negando tuttavia allo stesso tempo l'ammissibilità del conflitto dagli stessi sollevato per carenza di "oggetto" (*rectius*, come si vedrà a momenti, di *condizioni a contorno* o, diciamo pure, di "contesto").

Allo stesso tempo, l'ordinanza in parola non ha fatto passare sotto silenzio il *vulnus* recato alla Costituzione, che poteva (e doveva), sì, essere *accertato* ma non *dichiarato*, portando di conseguenza all'annullamento della legge⁷ (ciò che, peraltro, gli stessi ricorrenti non volevano⁸), spingendosi nella discussa chiusa della parte motiva a dichiarare⁹ che "in *altre*

³ È stato diffusamente e con dovizia di argomenti rilevato come sia assai arduo immaginare che possano darsi violazioni ancora più gravi ed evidenti di quelle riscontratesi in occasione della vicenda in commento [ex plurimis, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in www.federalismi.it, 4/2019, 20 febbraio 2019, § 12; pure *ivi*, S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*. Di una "schietta e in qualche modo forzata autolimitazione giurisprudenziale della Corte" ha discusso V. ONIDA, nella chiusa del suo *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in www.federalismi.it, num. spec., 3/2019, 15 aprile 2019].

⁴ La Corte ha fatto, in particolare, appello alla "lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea" (p. 4.4 del *cons. in dir.*), nonché alle nuove regole, di cui all'art. 161, c. 3-ter, reg. Sen. che "potrebbero" aver favorito l'esito della vicenda; ma è chiaro che è stata soprattutto la prima la causa determinante il corso degli eventi.

⁵ Ritroviamo qui, ancora una volta, il *ritenuto in fatto* e il *considerato in diritto* che, come sappiamo, sono (o, dobbiamo ormai dire, *erano*...) tratti tipici ed esclusivi delle sentenze; analogamente, già nella ord. n. 207 del 2018, relativa al noto caso *Cappato*, e, ora, nella ord. n. 117 del 2019, di rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione con riferimento ad una questione di costituzionalità della Cassazione che ha molto fatto discutere [l'accostamento con la vicenda *Cappato* è, ora, anche in G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2019].

⁶ Certo che il Costituente neppure in sogno avrebbe mai immaginato che nel solo Parlamento avremmo, dunque, potuto avere, in potenza, quasi mille "poteri dello Stato"...

⁷ Sul punto, part., E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in www.forumcostituzionale.it, 21 febbraio 2019.

⁸ Questa tattica processuale, giudicata "sagace" da una sensibile dottrina (C. MASIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2019, § 1), è stata caldeggiata da R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in www.laCostituzione.info, 28 dicembre 2018, laddove è un richiamo alla lettera dell'art. 38, l. n. 87 del 1953, che non richiederebbe il necessario annullamento degli atti viziati da incompetenza (a me pare, però, che la lettera dica proprio l'opposto; così anche G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale*, cit., § 4). Non è chiaro, ad ogni buon conto, se essa è stata sollecitata dal timore che, richiedendosi l'annullamento dell'atto, la Corte si sarebbe determinata a non accogliere l'istanza dei ricorrenti ovvero se si è avuta per carità di patria, nella consapevolezza degli effetti disastrosi che avrebbero potuto conseguire all'annullamento stesso sul piano economico-finanziario e su quello dei rapporti con i *partners* europei, ai

situazioni” (non sappiamo se a questa analoghe ovvero da essa diverse¹⁰) il verdetto potrebbe essere di altro segno, persino dunque opposto.

Fermiamo un momento l'attenzione sul punto. La chiusa in parola¹¹ ricorda quelle vecchie pellicole di film gialli in cui il finale restava misterioso perché sul più bello il nastro si spezzava ed impediva perciò agli spettatori di sapere come la storia si sarebbe conclusa. La Consulta qui ci tiene col fiato sospeso, senza rivelarci come potrà andare a finire la prossima puntata della storia, che poi, al tirar delle somme, è proprio ciò che maggiormente importa, visto che ormai la vicenda definita dalla ord. n. 17 è da considerare archiviata e conservata a beneficio degli storici delle istituzioni.

L'affanno dell'argomentazione racchiusa nella decisione in parola traspare, ad ogni buon conto, evidente e l'unica attenuante che può concedersi all'autore della decisione è il carattere sommamente spinoso e gravido di implicazioni della questione che era chiamato a risolvere.

Ma perché – questa è la domanda cruciale che occorre subito porsi – si è arrivati a questo punto?

La risposta affonda le sue radici in un lontano passato, in talune (discusse e invero discutibili) prese di posizione assunte dal giudice costituzionale, a partire da quella che ha portato ad una innaturale sovrapposizione e confusione delle competenze della Corte, nel tentativo generoso ma ingenuo (tale dimostrato proprio dalla odierna vicenda) posto in essere di colmare strutturali lacune di costruzione del meccanismo di sindacato sulle leggi attraverso l'arma impropria dei ricorsi per conflitto¹².

cui occhi la credibilità del nostro Paese, già sensibilmente e vistosamente scaduta di livello, avrebbe potuto subire un colpo mortale. Probabilmente, anche a ciò si deve la circostanza per cui il sindacato della Consulta si è svolto senza alcun indugio: il solo perdurare del dubbio circa il suo esito avrebbe infatti gravemente nociuto agli interessi del Paese.

⁹ Punto 4.5 del *cons. in dir.*

¹⁰ Il dubbio è prospettato già nel mio *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, 11 febbraio 2019, 74 in nt. 24.

¹¹ “Beffarda”, a giudizio di S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., § 4. “Tipica rappresentazione da teatro dell'assurdo”, per A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., § 1. Fa notare V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti ...*, in [www.dirittifondamentali.it](#), 1/2019, 18 gennaio 2019, § 4, che “in tale monito risuona anche l'affermazione, da parte della Corte costituzionale, della sua irrettrabile signoria di controllo delle regole del gioco (parlamentare), perché non si realizzino gravi pregiudizi agli interessi costituzionalmente protetti che qui vengono in rilievo”. Di un “super-monito” indirizzato al legislatore discorre N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 19 del 2019)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](#), 1/2019, § 7. Vede nella chiusa in parola un “motivo di sollievo e di incoraggiamento” M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova “voce” nel sistema delle garanzie costituzionali*, in [www.osservatoriosullefonti.it](#), 1/2019.

¹² In questi ultimi, come si sa, un'accreditata dottrina ha visto l'“ultima fortezza” a presidio della legalità costituzionale violata (R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano 1996); com'è stato tuttavia rilevato da una sensibile dottrina [A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](#), 1/2019], l'esperienza parrebbe piuttosto avvalorare la tesi secondo cui è proprio il giudizio sulle leggi a presentare un carattere residuale rispetto ai conflitti di attribuzione.

Diciamo le cose come stanno. Il difetto era appunto nell'originario disegno ma il modo con cui vi ha posto rimedio il giudice espone il fianco a plurimi rilievi, che tuttavia temo sia sterile qui tornare a riproporre, non essendo pensabile che la Corte escluda per l'avvenire l'utilizzo – sia pure in casi eccezionali – dello strumento del conflitto interorganico con riferimento alle leggi¹³. D'altronde, è ormai provato che gli eccessi nelle garanzie possono rivelarsi controproducenti; e la polverizzazione della categoria teorica di "potere dello Stato", che ha ora raggiunto l'acme, è, obiettivamente, uno di essi¹⁴.

La Corte, in fondo, ne era (e ne è) consapevole: apre le porte della Consulta al parlamentare *uti singulus*, riconoscendone finalmente la *legitimitatio ad causam* dapprima sempre negata¹⁵, ma lo fa – perlomeno ad oggi – solo in punto di astratto diritto¹⁶. Ciò che dà in partenza per l'aspetto soggettivo, toglie poi per quello oggettivo, inventandosi di sana pianta un limite all'ammissibilità del conflitto... *oggettivamente* inesistente¹⁷, quello per cui solo in caso di violazioni "manifeste" della Costituzione, "rilevabili in tutta la loro evidenza già in sede

¹³ Sulla questione, ancora da ultimo, v. G. LANEVE, *I rapporti tra Pubblico ministero e polizia giudiziaria dinanzi la Corte costituzionale: una prima (e per nulla marginale) questione relativa ai conflitti tra poteri su atto legislativo...*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, 4 giugno 2019.

¹⁴ Tra i commentatori della vicenda in esame, si è dichiarato contrario alla legittimazione al processo per conflitto dei parlamentari *uti singuli* soprattutto A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., § 9, facendo tra l'altro leva sull'argomento (ora ripreso anche da E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 in tema di sindacabilità delle violazioni delle prerogative costituzionali dei parlamentari nel procedimento legislativo: molte novità ed un dubbio*, in www.astrid-online.it) secondo cui in nessun caso al parlamentare è dato di manifestare in via definitiva la volontà del potere al quale appartiene (v., inoltre, C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, cit.).

¹⁵ ... lasciandosi nondimeno impregiudicata la questione relativa alla sua ammissibilità in circostanze diverse [riferimenti di giurisprudenza nella stessa ord. 17; in dottrina, tra gli altri, G.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in www.rivistaaic.it, 4/2017, 12 ottobre 2017; G. BUONOMO - M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2019, con riferimenti di diritto comparato; V. BALDINI, *ult. cit.*; R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito della ordinanza della Corte*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 1/2019, e, pure *ivi*, V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*].

¹⁶ Richiamo qui quanto ho già sostenuto in sede di primo commento alla ord. 17, nel mio *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, cit., 71 ss.

Forse, non è fuori della realtà immaginare che siano ancora maggiori le garanzie giurisdizionali di cui il parlamentare (e, in genere, l'iscritto al partito) dispone laddove entri in rotta di collisione con la formazione politica di appartenenza, pur nei limiti da tempo ampiamente rilevati dalla più avveduta dottrina, rispetto a quelle messe in concreto a disposizione del parlamentare stesso, unitamente alla formazione suddetta, nei giudizi davanti alla Consulta, secondo quanto proprio la vicenda che ha dato lo spunto per il nostro confronto di oggi inequivocabilmente conferma (con specifico riguardo al primo versante ed ambito di esperienza, v., da ultimo, gli approfonditi studi di N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, e, con specifica attenzione alla salvaguardia della democrazia interna ai partiti, I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?*, relazioni al Convegno del Gruppo di Pisa su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli 14-15 giugno 2019, già consultabili in www.gruppodipisa.it).

¹⁷ A giudizio di una sensibile dottrina, ogni violazione delle regole costituzionali sul procedimento sarebbe "grave e manifesta" [A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in www.federalismi.it, 4/2019, 20 febbraio 2019; cfr. 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 www.forumcostituzionale.it, 11 aprile 2019].

di sommaria deliberazione”, si giustifica l’appello al giudice¹⁸: un espediente argomentativo, questo, del quale la Corte ha fatto – come si sa – utilizzo anche in altri ambiti di esperienza¹⁹, nel tentativo di tenersi alla larga dal rischio, invero incombente, di essere accusata di voler sovrapporre la propria decisione politica ad altra decisione politica²⁰. Ed è francamente singolare che la Corte non si avveda del fatto che deve la ragion d’essere della sua istituzione al fine di sciogliere dubbi o risolvere “controversie” – come recita, a riguardo dei giudizi sulle leggi, l’art. 134 cost. – in ordine al rispetto della Costituzione (e di norme costituzionali in genere), non già di accertare ciò che è... *certo* e “*manifesto*”²¹.

Ora, poiché – come è stato da molti giustamente rilevato – è davvero assai arduo immaginare che possano darsi casi di violazione ancora più “manifesta” di quella riscontrata si nel caso odierno, non si capisce quando mai ai parlamentari *uti singuli* sarà consentito di

¹⁸ È pertanto necessario che il parlamentare “allegri e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente” (punto 3.5 del *cons. in dir.*). Si è chiesto N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in www.federalismi.it, 4/2019, 20 febbraio 2019, § 5, se il requisito della “evidenza” della violazione della sfera di competenze del singolo parlamentare sia richiesto per ogni conflitto di attribuzioni dallo stesso sollevato ovvero solo per quelli interni alle Camere.

¹⁹ ... ad es., con riferimento al sindacato sui decreti-legge, in ordine alla effettiva sussistenza dei presupposti fattuali che ne giustificano l’adozione ed alla congruità rispetto agli stessi degli atti adottati dal Governo (l’accostamento può vedersi nel mio scritto sopra cit., 72 s., nonché, ora, in E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2019, § 4, e V. PIERGIGLI, *ult. cit.*, § 5).

²⁰ È singolare, ad ogni buon conto, che la Corte non si avveda del fatto che il criterio, sulla carta altamente selettivo, della “evidente mancanza” è frutto di una opzione squisitamente politica, non rinvenendosi traccia alcuna nella Carta: per una singolare eterogenesi del fine, la Corte per confutare la critica potenziale di invasione del campo riservato alla politica fa luogo ad una “invenzione” in sé e per sé politica, che poi a conti fatti la espone alla censura di aver inteso prestare avallo alla maggioranza politica di turno [sulla sovraesposizione della Corte nella circostanza odierna, tra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *L’ordinanza 17/2019 a distanza di sessant’anni dalla sent. 9/1959: una nuova “storica (ma insoddisfacente) sentenza”?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2019]. Improprio sarebbe, ad ogni buon conto, al riguardo l’accostamento con l’analogo indirizzo manifestato dal Capo dello Stato a sostegno dei rinvii delle leggi, giustificati appunto unicamente in caso di violazioni “evidenti” della Carta; o, meglio, esso potrebbe spingersi solo fino ad un certo punto, dal momento che natura ed effetti delle iniziative presidenziali presentano sostanziali differenze rispetto ai tratti propri delle decisioni della Corte. Comune ad entrambi gli organi di garanzia (in senso lato) della Costituzione (e dagli stessi intensamente avvertita) è la preoccupazione di non esporsi alla critica sia degli organi d’indirizzo politico che della pubblica opinione di invasione del campo altrui, per quanto per vero talune sortite del giudice delle leggi avutesi negli anni a noi più vicini sembrano rendere testimonianza di un sindacato particolarmente incisivo ed anche – a dirla tutta – poco attento a non debordare dai confini ad esso assegnati.

²¹ Non a caso, d’altronde, sempre a riguardo dei giudizi sulle leggi, l’art. 136 cost. dispone la perdita degli effetti delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime a far data dalla pubblicazione delle decisioni della Corte, non pure sin dall’inizio della loro venuta alla luce. La Corte, insomma, non è chiamata ad accertare la radicale ed insanabile nullità-inesistenza delle leggi, la loro invalidità “in senso forte” o la loro “anticostituzionalità” – come sono state qualificate da sensibili studiosi (rispettivamente, R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*², Giappichelli, Torino 1992, 207 ss., e A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, ESI, Napoli 1990, 262 ss.) – bensì la loro invalidità “in senso debole”, la mera “incostituzionalità”. Ed è appena il caso qui di far presente che l’una è, in sé e per sé, “manifesta”, l’altra invece oggettivamente opinabile, tanto da sollecitarsi appunto lo scioglimento del dubbio da parte del giudice costituzionale. Altra cosa è, poi, che quest’ultimo, chiamato a pronunciarsi, accerti la “inesistenza” dell’atto portato alla sua cognizione; ciò che, a mia opinione, dovrebbe fare a mezzo di una pronunzia d’inammissibilità, non già di una di accoglimento (così, però, non è stato e non è: ad es., secondo Corte cost. n. 238 del 2014, laddove peraltro si è registrato uno scostamento particolarmente grave dai canoni processuali, essendosi assistito ad una indebita dilatazione dell’oggetto del sindacato, esteso altresì a norme non scritte, e segnatamente a quella di adattamento di norma generalmente riconosciuta della Comunità internazionale).

mettere piede alla Consulta, se non forse nei casi in cui non si corra il rischio di venire meno ad impegni assunti in ambito sovranazionale o altro rischio tale da rendere comunque *inopportuna* la constatazione dell'ammissibilità del ricorso.

Si faccia caso, però, allo slittamento di piano in cui è, in tal modo, ambientata e risolta la questione. Altro è infatti stabilire se una violazione della Costituzione sia, o no, davvero "manifesta" (ammesso, ma non concesso, come si diceva, che possa davvero darsi rilievo ad un criterio siffatto)²² ed altra cosa è se per ragioni di contesto convenga dare ingresso al conflitto, salvo poi valutarne nel merito la fondatezza. La Corte, a conti fatti, subordina l'ammissibilità del ricorso all'esito di un'operazione di bilanciamento tra gli interessi in campo, ovverosia – se più piace dire così – giudica "manifesta" la violazione solo laddove l'interesse di cui si fa portatore il ricorrente merita di essere prioritariamente salvaguardato rispetto ad altri interessi con lo stesso confliggenti²³. Ma questo – al più concedere – è ciò che va verificato in sede di giudizio di merito, non in sede di vaglio preliminare di ammissibilità²⁴.

2. La cavillosa motivazione addotta a giustificazione della inammissibilità del ricorso del gruppo parlamentare, il salto "logico" effettuato per escludere l'ammissibilità del ricorso dei parlamentari *uti singuli* per l'aspetto oggettivo, la perdurante e preoccupante "copertura" offerta alle violazioni indirette della Costituzione ed alla pratica dei maxiemendamenti protetti dallo scudo della questione di fiducia sugli stessi posta dal Governo

Il vero è che – come si diceva – è assai arduo mettere a punto un meccanismo efficace di garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo, tanto più se si conviene a riguardo del fatto che assai di rado i vizi inerenti al procedimento sono rilevati in occasione di un giudizio comune²⁵. D'altro canto, la Corte è comprensibilmente restia a dar spazio a ricor-

²² Si sono, tra gli altri, interrogati su dove si situi la "soglia di evidenza" delle violazioni che giustificano l'accoglimento del ricorso S. LIETO, *Conflitto tra poteri e "soglia di evidenza". Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*; in www.rivistaaic.it, 1/2019, 7 marzo 2019, 246 ss., e L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale "soglia di evidenza" giustifica l'intervento della Corte?*, in www.forumcostituzionale.it, 18 marzo 2019.

²³ Ho anticipato questo rilievo nel mio *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, cit., 74 s.; similmente, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in www.federalismi.it, 4/2019, 20 febbraio 2019.

²⁴ Da molti rilevato l'improprio utilizzo dello strumento processuale, piegato a fini di merito (ancora S. LIETO, *op. et loc. ult. cit.*; R. MANFRELOTTO, *"Quindici uomini sulla cassa del morto": questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in www.forumcostituzionale.it, 5 aprile 2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., § 7; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, cit., e, già, se si vuole il mio *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, cit.).

²⁵ ... "che consente alla Corte di arrivare ad un'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale tardi, male e con rischio di effetti eccessivamente distruttivi" (N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., § 2). Sul punto, v., inoltre, E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, cit., con riferimenti di diritto comparato. Sui vizi inerenti al procedimento v., part., P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le*

si diretti delle minoranze parlamentari, e non solo per la ragione, di tutta evidenza, che verrebbe ad impiantarsi un canale parallelo a quelli in atto previsti di accesso al sindacato sulle leggi, al quale ad ogni buon conto non sbarrare le porte, quanto (e soprattutto) – come si diceva – in considerazione del rischio che i propri verdetti sarebbero fatalmente andati incontro a critiche strumentali, a beneficio di questa o quella parte politica. L'artificiosa, cavillosa motivazione addotta nella circostanza odierna per precludere il ricorso del gruppo parlamentare PD, con riferimento alla mancata documentazione dell'avvenuta deliberazione dello stesso²⁶, lascia piuttosto intendere che, in futuro, rimediandosi a questa (supposta) carenza, il ricorso potrà trovare accoglienza (a meno che, ovviamente, non sia dichiarato inammissibile per altre ragioni...) ²⁷.

Sta di fatto, però, che, nella circostanza odierna, non v'era sostanziale differenza tra il ricorso del gruppo e quello dei senatori ricorrenti, in numero superiore a quello della maggioranza del gruppo stesso (una circostanza, questa, che già di per sé suonava confutazione dell'argomento addotto dalla Corte ad esclusione della legittimazione del gruppo stesso). Ad ogni buon conto, la Corte ha preferito riconoscere il titolo della *legitimatō ad causam* ai singoli, anche se numerosi, piuttosto che alla formazione politica cui essi appartengono in quanto tale. Un titolo – come si diceva – onorifico, come quello di cavaliere della Repubblica, in realtà non spendibile sul mercato delle garanzie del procedimento in quanto inidoneo a passare per la porta stretta (ed anzi strettissima) della violazione “manifesta” della Costituzione: come nella metafora evangelica della cruna dell'ago da cui dovrebbe passare il cammello, quale parlamentare mai potrà trovare appagata la sua istanza di giustizia?

C'è poi da chiedersi se il criterio della “evidente mancanza” possa un domani valere anche per i ricorsi dei gruppi politici ovvero se sia da considerare esclusivo o tipico dei ricorsi dei singoli parlamentari. Non abbiamo elementi che possano invero far pensare ad un diverso trattamento. Se la *ratio* del criterio selettivo in parola è quella, sopra indicata, di fugare il rischio della censura politica a carico della Corte, parrebbe che il criterio stesso debba pari

esperienze italiana e francese a confronto, Giappichelli, Torino 2002. Da una prospettiva di ordine generale, si è poi, ancora da ultimo, tornati a riflettere attorno ai limiti intrinseci del giudizio in via incidentale e sui possibili rimedi al riguardo esperibili (T. GROPPi, *La Corte e 'la gente': uno sguardo 'dal basso' all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2/2019, 3 giugno 2019, 408 ss.).

²⁶ Sul punto, v., tra gli altri, S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 1/2019, e G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, cit., § 2.2, che definisce “elegante” la soluzione adottata dalla Corte, non trascurando tuttavia di rilevare che tra i ricorrenti v'era anche il Presidente del gruppo PD, che di quest'ultimo è anche il rappresentante. La necessità di una formale delibera del gruppo era stata anzi tempo prefigurata da R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, cit., con richiamo alla ord. n. 280 del 2017.

²⁷ ... anche perché parrebbe essere “paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche che in parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo” [N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., § 4; contrario alla legittimazione dei gruppi si è invece, ancora di recente, dichiarato 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 (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)*, in www.federalismi.it, 4/2019, 20 febbraio 2019, § 3.2, con l'argomento che gli stessi sono solo nominati in Costituzione, nel mentre le loro attribuzioni trovano definizione in norme regolamentari; peraltro, in nessun caso essi sono abilitati a dichiarare definitivamente la volontà del potere di appartenenza: un rilievo, quest'ultimo, che però dovrebbe valere anche per il parlamentare *uti singulus*].

pari valere per ogni ricorso proveniente da esponenti politici (forse, più ancora proprio per quelli presentati da formazioni politiche organizzate). Se poi a ciò si aggiunge la considerazione per cui le violazioni dei regolamenti parlamentari sono, a giudizio della Corte, obbligate a restare – a parere di molti noi, insensatamente²⁸ – prive di sanzione in sede giurisdizionale²⁹, se ne hanno plurimi elementi che inducono al pessimismo circa la possibilità di assicurare al procedimento legislativo una effettiva (e non meramente nominale) protezione nei giudizi davanti alla Corte.

Il rischio, insomma, è che, in fin dei conti, le opposizioni – sia quali formazioni sociali organizzate sia quali sommatorie dei singoli che le compongono – seguitino ad essere abbandonate a se stesse, alla mercé della maggioranza politica di turno, venendosi in tal modo ad affermare quel “parlamentarismo assoluto” di cui discorre un’avvertita dottrina³⁰. Ed è francamente stupefacente che la giurisprudenza si mostri fortemente preoccupata di circoscrivere, sia pure ricorrendo a modi sbrigativi e forzosi, talune “zone franche” della giustizia costituzionale, specificamente laddove abbiano ad oggetto leggi (quali quelle elettorali) da cui in larga misura dipende la conformazione della forma di governo, per poi invece lasciare in buona sostanza “scoperte” le zone stesse laddove la sovranità si manifesta nel modo più immediato e diretto, attraverso l’esercizio della funzione legislativa, tanto più poi laddove la stessa porti alla venuta alla luce degli atti massimamente espressivi della direzione politica. È singolare, cioè, che si sia fatto (e si seguiti a fare) un uso forzato degli strumenti processuali, inventando “ibridi” ancora fino a poco tempo addietro sconosciuti e anticipando in sede di vaglio della ammissibilità dei ricorsi il giudizio di merito sugli stessi, mentre non si sia fatto (e ci si ostini a non fare) l’uso che pianamente potrebbe farsi di schemi teorici collaudati, quale quello della fonte interposta, al fine di sanzionare come si deve ogni violazione, diretta o indiretta che sia, della Costituzione³¹.

Anche però a circoscrivere alle sole violazioni dirette della Carta i casi al ricorrere dei quali si consideri giustificato il ricorso alla Consulta, nessuna certezza è data ai ricorrenti – siano i singoli come pure un domani i gruppi – circa l’ammissibilità della loro iniziativa pro-

²⁸ Proprio a questo pervicace orientamento della Consulta a lasciare prive di tutela giurisdizionale le regole del gioco politico fissate nei regolamenti camerati intendo fare specifico riferimento nel mio *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, cit., rilevando come con la ord. 17 si fosse sprecata una preziosa occasione per dare ristoro ai diritti delle minoranze offesi in occasione della formazione delle leggi; ciò che, poi, appare tanto più grave se si pensa che – come si faceva notare all’inizio di questa riflessione – altri meccanismi di tutela, sia interni che esterni alle assemblee parlamentari, si sono rivelati assai poco efficaci e conducenti allo scopo [diversamente, sul punto, N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 19 del 2019)*, cit.].

²⁹ V. punto 3.5 del *cons. in dir.*, con richiamo di Corte cost. nn. 9 del 1959 e 149 del 2016.

³⁰ A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in www.federalismi.it, 4/2019, 20 febbraio 2019; v., inoltre, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, cit., § 2. Sulla necessità della definizione di uno “statuto” della opposizione si sono soffermati, con opportuni rilievi, tra gli altri, M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, in www.federalismi.it, 4/2019, 20 febbraio 2019, e G. TARLI BARBIERI, *L’ordinanza 17/2019 a distanza di sessant’anni dalla sent. 9/1959: una nuova “storica (ma insoddisfacente) sentenza”?*, cit.

³¹ Non v’è, dunque, una “logica” unitaria ed uniformemente applicata dalla Consulta al fine di contrastare il fenomeno delle deviazioni impunte dal solco costituzionale, persino in uno stesso ambito materiale di esperienza preferendo la Corte regolarsi di volta in volta secondo occasionali convenienze.

cessuale, subordinata – come si è veduto – al filtro severo (ed anzi stringente) della “evidenza” delle violazioni stesse, la quale poi non si apprezza per i connotati oggettivi suoi propri bensì unicamente in ragione del contesto in cui la singola vicenda s’inscrive.

Ancora una volta, stupisce che la Corte non si sia avveduta del salto logico compiuto facendo slittare l’argomentazione dal piano del carattere in sé della violazione a quello delle cause politiche che l’hanno giustificata e che potrebbero in futuro parimenti giustificare la sua reiterazione. Stupisce, in particolare, che la Corte seguiti a dare “copertura” ad una prassi, quale quella dei maxiemendamenti sui quali si ponga la questione di fiducia, universalmente giudicata un’autentica mostruosità giuridica³², come in fondo la stessa Corte a mezza bocca riconosce anche nella pronuncia che ha dato lo spunto per il nostro odierno confronto, ammettendo che dalla pratica in parola discendano “effetti problematici”³³. La circostanza, poi, che si sia in presenza di una pratica “consolidata nel tempo”, cui si è fatto ricorso da parte di Governi “di ogni composizione politica”, ne acuisce e rende viepiù manifesta la gravità ed illiceità. Nella vicenda che ha dato lo spunto per questa riflessione, poi, la mostruosità raggiunge punte dapprima non raggiunte, francamente inimmaginabili: il maxiemendamento presentato dal Governo non ha infatti avuto ad oggetto, come ormai da molti anni a questa parte è stato³⁴, il testo licenziato dalla Commissione Bilancio e messo a punto anche con il concorso delle opposizioni, bensì un testo che la Commissione stessa non ha avuto modo di prendere in esame in sede referente³⁵, secondo quanto ancora una volta la stessa Corte non può non riconoscere³⁶, senza tuttavia trarne le dovute conseguenze³⁷. Com’è stato da molti osservato³⁸, si è dunque consumato un “*vulnus* alla democrazia parlamentare” d’inaudita

³² V., di recente, part., G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, e N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 19 del 2019)*, cit.; “abominevole” per R. MANFRELOTTO, “*Quindici uomini sulla cassa del morto*”: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento, cit., § 3, la prassi in parola, a cui opinione essa trasforma il Parlamento in “una sorta di ‘jukebox costituzionale’ capace soltanto di rispondere diligentemente alle sollecitazioni del Governo”.

³³ V., in part., il p. 4.3 del *cons. in dir.*

³⁴ Raguagli sulla sua origine in E. MORANDO, *La manovra gialloverde è il primo passo per affossare la democrazia rappresentativa*, in *Il Foglio*, 9 gennaio 2019.

³⁵ Peraltro, anche al fine di esprimere il proprio parere la Commissione – come si è criticamente rilevato da parte di molti (tra gli altri, C. FUSARO, *La Corte Costituzionale alla prova del ricorso del Pd sulla manovra*, in *Il Foglio*, 7 gennaio 2019; A. CONTIERI, *Un monito inedito al senato nell’ordinanza n. 17/2019*, in www.federalismi.it, 7/2019, 3 aprile 2019; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, cit., § 4) – ha avuto poco più di un’ora per esaminare un testo di più di 270 pagg. e composto da 1142 commi... Nessun commento.

³⁶ V. punto 4.4 del *cons. in dir.*

³⁷ È stato messo in rilievo da una sensibile dottrina [G. TARLI BARBIERI, *L’ordinanza 17/2019 a distanza di sessant’anni dalla sent. 9/1959: una nuova “storica (ma insoddisfacente) sentenza”?*, cit., spec. al § 4] che la vicenda qui annotata ha dato ulteriore conferma del ruolo sempre più marginale giocato dalle Commissioni a fronte di quello del *plenum*. Certo è, comunque, che non è affatto agevole stabilire tra due agonizzanti quale sarà il primo ad esalare l’ultimo respiro...

³⁸ Per tutti, A. MORELLI, *L’elettore “buon selvaggio” e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, in www.laCostituzione.info, 26 dicembre 2018. Pure *ivi*, ha fatto notare C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, 27 dicembre 2018, che, in realtà, “la sessione di bilancio è stata minuziosamente smantellata anno per anno almeno dalla XIV Legislatura (2001-2006), spostando sempre più in là – qualche volta di poco, qualche volta di molto – la soglia di tolleranza costituzionale e democratica”; solo, però, nella circostanza odierna si è raggiunto “l’ulteriore re-

gravità³⁹, che s'inscrive perfettamente nel disegno, con coerenza e fermezza perseguito dalle forze politiche di maggioranza, di sostituire la democrazia rappresentativa con una pseudo-democrazia diretta di stampo populista o, diciamo pure, di sostituire la democrazia *tout court* con una olocrazia che si rinnova e ricarica da se stessa man mano che va sempre di più pericolosamente insinuandosi e radicando nel corpo sociale. Non va al riguardo trascurato il monito di una sensibile dottrina col quale si è rammentato che “nessuna garanzia giuridica risulta efficace quando vengono meno le condizioni culturali necessarie alla sopravvivenza della democrazia pluralista”⁴⁰.

3. L'innaturale assunzione di una situazione di fatto, in sé non conforme a Costituzione, a parametro del giudizio di validità ed a fattore di qualificazione della “evidente mancanza” di una violazione della Costituzione stessa

Per l'aspetto teorico, il tratto forse maggiormente interessante della vicenda che ha dato l'occasione per il nostro odierno confronto è costituito – come si accennava poc'anzi – dal rilievo assunto dal “fatto” quale vero, decisivo parametro nei giudizi di costituzionalità.

Non è – come si sa – una novità; sempre nuove, però, e non di rado preoccupanti ne sono le manifestazioni, laddove – come qui – risultanti *contra Constitutionem* e in misura rilevante incidenti sulle dinamiche della forma di governo e della stessa forma di Stato. Allo stesso tempo, esse rendono eloquente testimonianza di un'autentica e sempre più avanzata *mutazione genetica* cui sono andate (e vanno) soggette le dinamiche interne alla Corte costituzionale e le modalità di esercizio delle sue funzioni, nel segno di una marcata, alle volte invero esasperata, emersione dell'“anima” politica – com'è usualmente chiamata –, portata a prevalere, soffocandola, su quella giurisdizionale⁴¹.

Disponiamo di un indice particolarmente attendibile che ne dà conferma, costituito dalle circostanze viepiù ricorrenti in cui la Corte bilancia le metanorme costituzionali con

cord di un'Assemblea che *in venti giorni vota la fiducia per due volte sulla stessa legge, ma in due versioni completamente diverse*” (testuali i corsivi).

³⁹ È opportuno non perdere di vista l'aureo insegnamento kelseniano secondo cui nella disciplina della formazione delle norme generali dell'ordinamento è da vedere l'essenza della Costituzione in senso materiale: la loro violazione, dunque, colpisce al cuore la Costituzione stessa e il valore democratico, nel suo fare sistema con i valori fondamentali restanti.

⁴⁰ Ancora A. MORELLI, *ult. cit.*

⁴¹ Questa tendenza è segnalata da una crescente dottrina, perlopiù con non celata preoccupazione (tra gli altri, v. C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine. Paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bononia University Press, Bologna 2012; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano 2017; AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorosso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017; G. BISOGNI, *La 'politicalità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteorico contemporaneo*, Giappichelli, Torino 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss., e, in prospettiva comparata, AA.VV., *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, a cura di L. Mezzetti - E. Ferioli, Bonomo, Bologna 2018).

norme sostanziali della stessa Carta⁴² o, addirittura, direttamente con interessi giudicati meritevoli di tutela, senza farsi cura di verificare se gli stessi godano davvero di “copertura” in Costituzione. Un bilanciamento che, poi, fatalmente contagia... *la stessa Corte*, obbligata – come si diceva – a coinvolgere nello stesso persino i canoni che presiedono allo svolgimento dei suoi giudizi⁴³.

È interessante seguire passo passo il ragionamento svolto dalla Corte nella circostanza odierna per avvedersi subito del vizio logico di partenza che lo affligge.

Quali erano, infatti, gli interessi per la cui protezione si rendeva necessario chiudere un occhio (o, meglio, tutti e due...) davanti alla palese (cheché ne abbia detto la stessa Corte⁴⁴) violazione dei canoni costituzionali, prima ancora che regolamentari, relativi al procedimento legislativo? Si trattava di “blindare” l’accordo faticosamente raggiunto con la Commissione, il cui raggiungimento ha comportato un abnorme allungamento dei tempi, erosi a danno dei parlamentari e – ciò che, forse, è ancora più grave – del Parlamento *ut sic*, come istituzione centrale dell’ordinamento repubblicano.

Si faccia caso alla sequela degli avvenimenti: il Governo ha messo in piedi una manovra finanziaria *ictu oculi* incompatibile con i vincoli discendenti dall’appartenenza all’Unione ed è su questa che si è quindi svolto il tiro alla fune tra lo stesso Governo e l’organo dell’Unione preposto alla vigilanza sul rispetto dei trattati. Se la manovra non avesse in partenza comportato uno sfioramento del debito pubblico del 2,40%, l’abbassamento della soglia al 2.04% non avrebbe richiesto il tempo che si è reso invece necessario⁴⁵. Non varrebbe, dunque, invocare a giustificazione dell’andamento della vicenda la circostanza per cui il procedimento col quale prende forma la manovra finanziaria è dotato di “copertura” in disposti costituzionali, tra i quali quello dell’art. 11, dal momento che esso “si inserisce ormai

⁴² Così, ad es., si è fatto sul terreno dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale consuetudinario, con la sent. n. 238 del 2014, con la quale al fine di assicurare ristoro a persona che molto aveva patito a causa della prigionia durante la seconda grande guerra la Corte ha anteposto la dignità della persona stessa al rigoroso rispetto dei canoni processuali, a partire da quello relativo all’oggetto del giudizio qui inopinatamente esteso a norme non scritte, e, su quello dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale pattizio, con la sent. n. 317 del 2009, che ha stabilito doversi posporre la osservanza dell’art. 117, l. c., nella parte in cui obbliga le leggi a prestare rispetto alla CEDU, a quella di altra norma costituzionale per il caso in cui la disciplina normativa di diritto interno dovesse risultare maggiormente idonea a dare appagamento ai diritti di quella convenzionale (in realtà, come si è mostrato in altri luoghi, in una circostanza siffatta è improprio discorrere di un bilanciamento tra le norme suddette, per la elementare ragione che è la stessa Convenzione a non dar modo all’art. 117 di entrare in campo, dichiarando – art. 53 – di voler recedere laddove in ambito interno sia data ai diritti una tutela maggiormente avanzata). Similmente ancora nei casi, come quelli di cui a Corte cost. n. 10 del 2010 e 87 del 2018, in cui una norma sulla produzione giuridica (nelle circostanze ora richiamate, ancora una volta l’art. 117) è obbligata a recedere all’impatto con norma costituzionale sostantiva, all’esito di un’operazione di bilanciamento assiologicamente orientata. E così via.

⁴³ Emblematici in tal senso i casi in cui la Corte mette da canto la rilevanza o manipola gli effetti delle proprie decisioni, in deroga al disposto di cui all’art. 136 della Carta, o, ancora, i casi in cui riscrive, ora con maggiore ora con minore evidenza, parametri ed oggetti dei giudizi di costituzionalità.

⁴⁴ La stessa Corte, tuttavia, non può fare a meno di riconoscere che “*non v’è dubbio* che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell’esame parlamentare” (punto 4.2 del *cons. in dir.*).

⁴⁵ Rammenta opportunamente S. CURRERI, *In memoriam del giusto procedimento legislativo*, in www.laCostituzione.info, 25 dicembre 2018, che il Governo aveva fatto pervenire a Bruxelles a fine ottobre una “Nota di aggiornamento che cambiava unilateralmente i valori di bilancio in precedenza concordati” (la sottolineatura è nell’originale).

necessariamente e strutturalmente all'interno di un complesso procedimento euro-nazionale, denominato 'semestre europeo' o 'calendario comune di bilancio', che è in parte disciplinato da norme dell'Unione europea e in parte da norme dell'ordinamento italiano"⁴⁶, dal momento che il Governo ha preconstituito una *situazione di fatto* in sé contraria al diritto dell'Unione, commutatasi quindi nel principale, vero parametro sulla cui base è stato impostato e definito il bilanciamento messo in atto dalla Consulta. Il "fatto", insomma, ha "giustificato" tanto i contenuti della legge quanto, appunto, il procedimento seguito per la sua venuta alla luce, ponendosi – per adoperare un linguaggio da penalisti – quale *causa scriminante* l'illecito.

Si trascura tuttavia di considerare che i "fatti" non spuntano da soli come i funghi in un bosco dopo la pioggia; sono, di contro, la conseguenza immediata e diretta di atti o comportamenti che ne favoriscono la emersione.

Ora, il paradosso nella odierna vicenda (ed in altre ad essa analoghe) è dato dalla assunzione a parametro di giudizio proprio di un "fatto" in sé e per sé illecito, in quanto a sua volta generato o, come che sia, incoraggiato a formarsi da comportamenti attuososi ovvero omissivi parimenti illeciti: un "fatto" che dunque copre ed avvolge con la sua ombra violazioni assai gravi della Costituzione, idonee persino a pregiudicare diritti fondamentali, a partire da quello alla salvaguardia della dignità della persona⁴⁷.

V'è di più. Il "fatto" e le conseguenze che avrebbero potuto determinarsi ove esso fosse stato valutato negativamente dal giudice costituzionale, inducendolo quindi all'annullamento della legge, hanno fatto aggio anche sulla bilancia dei ricorrenti, persuadendoli – come si diceva – della opportunità di non chiedere l'annullamento della legge venuta alla luce in palese disprezzo delle loro prerogative costituzionali. Una mossa apparentemente astuta, mirante a far opera di persuasione sul giudice, inducendolo a dar ragione ai ricorrenti, che dunque si contentavano dell'*astratto* riconoscimento della bontà delle loro lagnanze. La pressione delle aspettative legate al "fatto" si è, dunque, manifestata a raggiera, per ogni dove: nei riguardi, innanzi tutto, proprio della parte politica maggiormente colpita dalla manovra posta in essere dal Governo (ma, in generale, nei riguardi dei parlamentari tutti, anche di maggioranza, e, ancora più a fondo, della istituzione cui essi appartengono, sviliti e sostanzialmente defraudati della loro funzione di rappresentanza politica) e, quindi, nei riguardi dello stesso giudice costituzionale, che si è sentito obbligato a venir meno al compito suo proprio di rigoroso garante della Carta costituzionale.

⁴⁶ Così N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., § 6.

⁴⁷ Ho già avuto modo di soffermarmi su siffatto modo distorto di utilizzare i "fatti" nei giudizi di costituzionalità in altri luoghi, tra i quali il mio *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in [Consulta OnLine](#), 6 novembre 2014.

4. Una succinta notazione finale: una pagina nera per la democrazia e per la Costituzione, quella scritta lo scorso anno, che potrebbe essere anche un domani riscritta, senza che se ne abbia alcuna certezza e garanzia per il “giusto” procedimento legislativo e i diritti delle minoranze

Una pagina nera per la democrazia e per la Costituzione, dunque, quella scritta alla vigilia del Natale dello scorso anno; e una pagina però che potrebbe tornare ad essere riscritta laddove la Corte dovesse piegarsi alla “logica” perversa e stringente per cui qualunque “fatto” *contra Constitutionem* può paradossalmente ergersi a parametro della validità di atti o comportamenti sulla sua base adottati. Sta di fatto che nessuna previsione può farsi in astratto, nessuna certezza è in tal modo garantita agli attori politico-istituzionali (in specie, a quelli di opposizione) in ordine al rispetto dei canoni del “giusto” procedimento legislativo, condannato a restare preda della morsa soffocante di un contesto soggetto a continuo movimento, tendenzialmente avverso, specie nella presente congiuntura politica ed economica, ai diritti di quanti operano nel Parlamento ed a quest’ultimo nel suo complesso: un contesto alla cui pressione lo stesso arbitro costituzionale non è – perlomeno ad oggi – rimasto insensibile. La qual cosa, invero, deve fare molto riflettere.