



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **PARTENDO DAL COMUNICATO DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA INAMMISSIBILITÀ DEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI SULLA LEGGE DI BILANCIO 201, BREVE RIFLESSIONE SULLA POSSIBILE GIUSTIZIABILITÀ AVANTI ALLA CORTE DELLA STESSA LEGGE DI BILANCIO *PRIMA SEZIONE*\***

di Riccardo Chieppa\*\*

**P**reliminarmente due brevi cenni: il *primo*, a completamento e conferma sul concorso collaborativo tra le istituzioni di garanzia, efficacemente accennato dal prof. Fulco Lanchester nella premessa iniziale, con un richiamo - con riguardo all'originario testo del disegno di legge di bilancio 2019, il cui procedimento legislativo è stato poi coinvolto nel conflitto di attribuzioni - ad una lettera del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Presidente del Consiglio dei Ministri (comunicato della Presidenza della Repubblica 1 novembre 2018): nel confermare la firma del decreto di autorizzazione ai sensi dell'art. 87, quarto comma, Costituzione, il Pres. della Rep., rivolgendosi «*al Governo nel comune intento di tutelare alcuni interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda*» talune esigenze economiche e di stabilità finanziaria: a tale scopo richiamando la disciplina costituzionale in materia, afferma «*è mio dovere sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare - il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee*».

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “*Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*”, tenutosi il 31 gennaio 2019 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma 'La Sapienza' in occasione dell'inaugurazione dei corsi del Master in Istituzioni parlamentari 'Mario Galizia' per consulenti d'Assemblea per l'A.A. 2018-2019.

\*\* Pres. emerito della Corte costituzionale, pres. on. del Cons. di Stato

Successivamente è seguito il richiamato intervento del Presidente della Repubblica nel *Messaggio di fine anno* subito dopo la promulgazione, <sup>1</sup>.(con cenno a “grande compressione dell'esame parlamentare” <sup>2</sup> e alla “mancanza di un opportuno confronto”).

In realtà, fin da quel momento della presentazione, il testo del disegno di legge bilancio 2019, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2018, poteva essere considerato da ristrutturare per esigenze di adeguamento, anche in relazione agli obblighi di appartenenza alla Unione europea.

Il *secondo* aspetto riguarda la mia personale difficoltà ad intervenire su questione esaminata dalla Corte costituzionale, la cui decisione sia nota solo sulla base di un *Comunicato*, che contiene un semplice preannuncio, sia pure con alcune precisazioni, e un monito per il futuro.

Personalmente in passato sono stato tendenzialmente restio a una tale forma di comunicazione, salvo per esigenze assolutamente eccezionali, derivanti da gravi e possibili effetti immediati di incertezza o da rischi di (ancora più dannose per l'immagine) di fughe “pilotate” di notizie.

Comunque questo seminario (inserito nel *Master in istituzioni parlamentari*) può essere utile a riflettere sul passato delle giurisprudenza e dottrina in materia e soprattutto sulle prospettive circa la giustiziabilità costituzionale delle disposizioni in esame (nella specie c.d. legge di bilancio), che è in realtà la via utilizzata dalla Corte cost., in caso di risposta negativa o di zone d'ombra, per precedere, a maglie più larghe, nel superare alcune strettoie di accesso alla stessa Corte <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Comunicato stampa*: In riferimento ad alcune indiscrezioni apparse sui media questa mattina (1 novembre 2018), l'Ufficio Stampa del Quirinale rende noto il testo della lettera inviata ieri dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte:

*«In data odierna ho autorizzato, ai sensi dell'articolo 87, quarto comma, della Costituzione, la presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 ottobre 2018. Nel procedere a tale adempimento desidero rivolgermi al Governo, nel comune intento di tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria. A questo scopo, sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 81, 97 e 117, delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, delle osservazioni e della richiesta avanzate dalla Commissione europea, è mio dovere sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare - il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee».*

Per completezza appare utile pubblicare anche il successivo intervento del Pres. della Repubblica Mattarella, per la parte che riguarda la legge di bilancio 2019, in occasione del *Messaggio di fine anno agli Italiani del 31 dicembre 2018*: «Ieri sera ho promulgato la legge di Bilancio nei termini utili a evitare l'esercizio provvisorio, pur se approvata in via definitiva dal Parlamento soltanto da poche ore. Avere scongiurato l'apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte è un elemento che rafforza la fiducia e conferisce stabilità. La grande compressione dell'esame parlamentare e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali richiedono adesso un'attenta verifica dei contenuti del provvedimento. Mi auguro vivamente che il Parlamento, il governo, i gruppi politici trovino il modo di discutere costruttivamente su quanto avvenuto; e assicurino per il futuro condizioni adeguate di esame e di confronto».

<sup>2</sup> V. sui tempi di esame del disegno di legge bilancio 2019, da parte delle due Commissioni Bilancio del Senato e della Camera, e sulle indicazioni di precedenti da parte del Presidente della Camera FICO del 28 dicembre 2018, v. A. CARLI, *Manovra, i tempi compressi dell'esame in Commissione: 45 ore tra Senato e Camera, sole 24 ore*, 28 dicembre 2018; e Orizzonte48, *La presunta incostituzionalità dell'iter di approvazione del ddl bilancio: in attesa dell'esame della consulta del 9 gennaio*, 7 gennaio 2019.

<sup>3</sup> V., sul rilievo che il conflitto di attribuzione si rafforza in assenza di differenti rimedi a tutela delle competenze, che si ritengono lese, sotto il profilo della ammissibilità di conflitto, inteso come istituto di *chiusura* del sistema costituzionale o strumento *residuale*, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 3; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 94; e Corte. cost., sent. n. 161/1995.; v. anche, su casi in cui risulti difficile o impraticabile il giudizio incidentale, M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione*

Vale la pena di esaminare in questa sede - provvisoria in attesa della motivazione e del dispositivo della sentenza - i precedenti della Corte, che, in realtà, non contenevano presagi tendenzialmente positivi sull'esito di ammissibilità, sia in ordine ai singoli parlamentari <sup>4</sup>, anche in una prospettazione di appartenenza a gruppo parlamentare d'opposizione, sia agli stessi gruppi parlamentari in relazione alla loro configurazione associativa e ai correlati partiti politici <sup>5</sup>.

---

*tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *dirittifondamentali.*, 28 febbraio 2018; v. ancora, sul conflitto come strumento residuale, M. MAGRINI, *Le violazioni dei regolamenti parlamentari*. Camera dei Deputati, *Quaderni di documentazione* n. 38, Roma 2004, 94.

<sup>4</sup> V. Corte cost ord. n. 149 del 16 giugno 2016, in ordine a conflitto sollevato da 40 senatori *uti singuli*, in ordine all'approvazione della legge n. 76 del 2016 sulle *unioni civili*. sotto il profilo della violazione delle attribuzioni proprie dei singoli parlamentari risultanti dal disposto degli artt. 1, comma 2, 67, 71 e 72, comma 1 e comma 4, Cost, nonché di una serie di violazioni dei regolamenti e della prassi dovute a uno scorretto andamento dei lavori parlamentari; da cui emerge che non è la tutela del "giusto procedimento legislativo", il cui corretto svolgimento dei lavori (nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti) andrebbe garantito da strumenti interni alle stesse Camera, a poter giustificare il conflitto del singolo parlamentare, bensì la soppressione delle *fondamentali* garanzie partecipative a questi spettanti: sul punto v. L.CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 1; M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *dirittifondamentali.it*, 28 febbraio 2018; ed anche M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107; S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in) utile sul d.d.l. Cirinnà*, *AIC Osservatorio costituzionale*, 3, 2016; L. ARDIZZONE e R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale - e indi, la funzione del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, *consultaonline*, 2017, 1; v. anche, nella nota che segue, ord. 277 del 2017, con inammissibilità del conflitto su assenso del Governo a porre la *questione di fiducia* sull'approvazione della legge elettorale, promosso dal Codacons, da un senatore, e da un cittadino elettore, inammissibilità motivata sulle carenze strutturali degli atti introduttivi dei quali si evidenzia la "prospettazione incerta": v. infine l'ord. n. 163 del 2018 a proposito della *riserva di assemblea* ex art. 72, quarto comma, Cost. e della titolarità dell'Assemblea e non del singolo parlamentare e quindi restando rimessa alla sola maggioranza la decisione di insorgere contro atti commissivi o omissivi, così anche A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018 . forumcostituzionale*, 27 settembre 2018, che riguarda, insieme ad altri richiami, anche l'ord. n. 181 del 2018, con inammissibilità di conflitto proposto da singolo parlamentare, in quanto non titolare di attribuzioni individuali nei confronti dell'esecutivo; v. pure, sull'art. 72, quarto comma, Cost., M. MAGRINI, *Le violazioni dei regolamenti parlamentari*. Camera dei Deputati, *Quaderni di documentazione* n. 38, Roma 2004, 87 s. e 97 s.

<sup>5</sup> V. R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I Gruppi parlamentari e i partiti*, Relazione al Convegno "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze 19 ottobre 2007, pubblicata negli atti del Convegno, e in *forumcostituzionale*, secondo cui la proiezione dei partiti opererebbe nel senso di diminuirne la giuridicità delle istituzioni vicine alla politica, svalutando il significato costituzionale del ruolo dei partiti, quali organizzazioni della società civile, non come poteri dello Stato, e richiamando l'ord. n. 79 del 2006 della Corte cost. a proposito del conflitto di attribuzioni sollevato da *Rosa nel pugno*; su detto conflitto v. anche P. RIDOLA,, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, *Giur. cost.*, 2006, 668; M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, *cit.*, sottolineando il perno del ragionamento della Corte sulla natura associativa dei partiti, sul difetto di attribuzioni costituzionali e di relativo tono costituzionale, con cenni alla ord. n. 120 del 2009 (conflitto sollevato da *Lista consumatori Codacons*), nonché con esame delle ordinanze n. 277 e 280 del 2017, relative a leggi elettorali, sulle quali v. anche in *Orizzonte48*, *La presunta incostituzionalità dell'iter di approvazione del ddl bilancio*, *cit.*; L.GRIMALDI E C. P.GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali*, *Consultaonline*, 7 febbraio 2018; R. BIN, *Rappresentanza e parlamento* *cit.*, che richiama anche Cass. S.U. civ., ord. 19 febbraio 2004 n. 3335, che, quanto alla natura giuridica dei *gruppi parlamentari*, distingue due piani di attività: "uno... quali strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi"; l'altro piano, "più strettamente politico, concerne il rapporto, del singolo gruppo con il partito di riferimento"; in ordine a questo piano di attività, "i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati"; detta impostazione della Cassazione è richiamata anche da; R. BIFUICO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino* 29 settembre 2017; su una concezione mista v. anche S. ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi Urbinati*, vol. XXXIII, Milano 1965; A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*. *Pagine di un saggio giuridico*, Pisa 1969; A. MANNINO, *Diritto*

Infatti tutti i gli anzidetti profili di legittimazione ad un conflitto di attribuzione tra poteri, in varie precedenti occasioni, erano stati presupposto (più o meno articolato e in modo più o meno efficace o vagamente sviluppato - per essere benevoli - in sede di precedenti ricorsi), in una serie di tentativi di conflitto di attribuzioni e puntualmente, sotto variegati profili di legittimazione soggettivi o formali, dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale

E' vero vi erano stati per la legittimazione dei parlamentari ripetute possibili aperture in astratto, ma giustamente qualificate come *clausole di stile*<sup>6</sup> e non di salvaguardia per un possibile sviluppo, ma tutte insieme accomunate da inammissibilità del caso esaminato

Questa volta sono stati espressamente menzionati (finora nel comunicato) solo i *singoli parlamentari*, e vengono posti in rilievo due aspetti significativi: l'ambito oggettivo della denuncia consistente nella "grave compressione dei tempi di discussione del ddl, che avrebbe svuotato di significato l'esame della *Commissione Bilancio*<sup>7</sup> e impedito ai *singoli senatori*

---

*parlamentare*, Giuffrè, Milano 2010; v. anche, sulla natura del gruppo parlamentare come manifestazione sul piano istituzionale del pluralismo politico, con natura associativa, A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*, *Federalismi.it*, 13 giugno 2018, con ampie indicazioni di dottrina e con richiamo, a conferma, a Corte cost., sent. 9 marzo 1998, n. 49, in *Giur. Cost.*, 1998, 553, che ha definito espressamente i gruppi parlamentari "il riflesso istituzionale del partito politico".

V., per un altro caso di inammissibilità, ord. 280 del 2017 sui conflitti sorti a seguito della legge 6 maggio 2015, n. 52, della proposta di legge Atto Camera n. 2352 e relative procedure di approvazione e del disegno di legge Atto Senato n. 2941, promossi da cittadini in qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari, nonché dal *Presidente e dal Vicepresidente vicario di due gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle di Camera e Senato*, inammissibilità sulla base della mancata individuazione, in modo chiaro e univoco, dei poteri dei ricorrenti, delle competenze costituzionali menomate e dell'oggetto della pretesa<sup>8</sup> e, quanto al profilo soggettivo del cittadino elettore per la mancanza di titolarità di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» Sul ruolo dei gruppi parlamentari e su quello connesso dei partiti v. G. RIVOSECCHI, *Partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 29 ottobre 2017, con ampi richiami alla giurisprudenza e dottrina, nonché sulla tendenza della Corte cost. a valorizzare il pluralismo associativo e ad escludere la titolarità da parte dei partiti di attribuzioni costituzionali ben definite, rimanendo espressioni dello stesso fenomeno associativo, quale garanzia del pluralismo, condividendo la scelta di fondo di negare la legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione, salvi casi limite di rischi di *immunità* dal controllo giurisdizionale e *zone franche* da quello costituzionale; sui gruppi come organi dei partiti v. G.U. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, *Giur. costi.*, 1961, 295 s; v. anche, sulla configurazione privatistica, S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma 2008, 666 ss; sulla concezione pubblicistica, come organi delle Camere, v. G. F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze 1969, p. 236, e *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano 1982; G. F. CIAURRO e G. NEGRI, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989, p. 9; v., da ultimo, S. CECCANTI, *Bilancio a marce forzate. I dubbi costituzionali*, in *Libertàeguale*, 28 dicembre 2018, nel senso che i singoli Gruppi di opposizione possono essere riconosciuti poteri dello Stato, partendo dal disegno dell'art. 94 Cost., sviluppato dagli artt. 24 e 26 Reg. Camera e dagli artt. 19 e 21 Reg. Senato, che riconoscerebbero stabilmente una soggettività ai gruppi di opposizione, identificandoli implicitamente con quelle aggregazioni che non hanno votato la fiducia al Governo; v. anche M. MAGRINI, *Le violazioni dei regolamenti parlamentari*. Camera dei Deputati, *Quaderni di documentazione* n. 38, Roma 2004, 100. V. pure Corte cost. sent. n. 39 del 2014 sui *gruppi* nei consigli regionali, qualificati come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenza n. 187 del 1990), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988), nonché S. TRAVERSA, *Sulla sindacabilità dei regolamenti di Consigli regionali in sede di conflitti di attribuzioni*, in *Giur. Cost.*, 1965, 153 ss, osservazione, si noti, alla prima sentenza su conflitto di attribuzione tra Stato e Regione (sent. 12 marzo 1965, n. 14, *ivi*, 12), annotata anche da L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, *ivi*, 145.

<sup>6</sup> L'espressione trovasi in A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018, e in *Consultaonline*; L.GRIMALDI e C. P.GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati*, *cit.*;

<sup>7</sup> Sulla rilevanza dell'attività delle Commissioni parlamentari nell'iter legislativo, come sedi di confronto e di ricerca del compromesso, nonché di preparazione delle decisioni, che vengono assunte poi dall'assemblea, così posta nelle condizioni di decidere nel modo più consapevole possibile, in quanto le Commissioni possono agevolare l'obiettivo,

di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione” ; e “anzitutto” la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale in caso di violazioni gravi e manifeste delle prerogative che la Costituzione attribuisce loro.

Da qui può sorgere un limitato dubbio se la dichiarata l’inammissibilità del ricorso per i soli parlamentari (ritenuti legittimati sicuramente in base al *titolo* del comunicato: “*ma i singoli parlamentari possono ricorrere alla Corte*“, sia stata ravvisata in base a profili meramente oggettivi e valutativi (discrezionali?) della menomazione censurata e della entità delle “*violazioni denunciate*”, in relazione alla duplice indicazione: di “*quel livello di manifesta gravità che, solo, potrebbe giustificare*” l’intervento della Corte; “*Resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità*“.

Nulla, invece, si accenna per gli altri soggetti, gruppo parlamentare e minoranza, non menzionati, di qui da ritenere, senz’altro, esclusi dalla legittimazione, tuttavia ancora con un interrogativo. se per gli aspetti soggettivi in quanto gruppo parlamentare o per ancora per altre cause di incertezza deliberativa del ricorso, come nella ord. 280 del 2017 ?.

Inoltre vi è una ulteriore incertezza nel “*potranno*” per le leggi future: è solo un monito, preannuncio di rischio?, che in passato, in qualche occasione, è stato, poi, dalla Corte dimenticato, come a proposito dell’esclusione di ulteriori sanatorie edilizie, ed invece, solo dopo una pluralità di reiterazioni e allargamenti, più efficacemente applicato, sotto altri profili per i perduranti ed evidenti progressivi effetti nocivi di ogni sanatoria reiterata nel tempo, che alimenta progressivamente solo illegalità ed evasioni con le prospettive di periodiche regolarizzazione a troppo buon mercato.

Nel frattempo, subito dopo il Comunicato, è sorto l’interrogativo, a proposito delle violazioni riscontrate, perché il rigore viene prospettato *possibile* solo per le *leggi future*, mentre non è stato subito applicato per il bilancio 2019, ritenendo le violazioni prive, questa vota, del livello di manifesta gravità <sup>8</sup>.

La risposta può essere semplice, in realtà nel campo del diritto (in quello civilistico e contrattuale e nel settore pubblico e amministrativo o penale) frequenti sono i casi in cui la gravità e rilevanza emergono dal perdurare e dal continuare o dal ripetere l’attività offensiva o lesiva o invasiva. Del resto, nella materia della sfera delle competenze ed attribuzioni, il perdurare o il ripetersi della menomazione può rendere più manifesta e più grave. con la sommatoria progressiva degli effetti, l’offesa o la violazione.

Da qui un *ulteriore dubbio*: questo profilo della mancanza di grave e manifesta violazione, se può valere (secondo il Comunicato della Corte cost.) ai fini della inammissibilità in sede

---

esaminando previamente le varie opzioni in gioco nel procedimento e fornendo una propria posizione argomentata, *v. Organi collegiali, comitati, commissioni parlamentari, sistemi di commissioni permanenti, Capitolo 3.* pubblicato in [consiglio.regione.sardegna.it/corso\\_formazione\\_luiss/2016/07](http://consiglio.regione.sardegna.it/corso_formazione_luiss/2016/07), nel senso anche che le commissioni forniscono il *testo base* per la discussione in assemblea e svolgono un funzione istruttoria; richiamando anche sul relativo potere legislativo M. MIDIRI, *Corte, organi politici, giurisdizione*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, III, 1293 e. G. Rivosecchi, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, p. 63 s.

<sup>8</sup> S. CURRERI, *L’occasione persa*, in *LaCostituzioneinfo*, 12 gennaio 2019.

di conflitto di attribuzioni, in quanto nell'ambito della sfera di competenze e attribuzioni e a tutela delle prerogative del deputato <sup>9</sup>, potrà essere altrettanto utilmente invocabile in sede di giudizio costituzionale in via incidentale, per valutare una questione di l. c. avente ad oggetto una delle qualsiasi norme sostanziali contenute nella prima sezione di legge di bilancio (posteriore alla modifica costituzionale dell'art. 81 Cost.), a tutela, invece, di qualsiasi altro soggetto che si ritenga leso da dette norme?

Il problema si innesta in quello della tutelabilità in via generale avanti alla giustizia costituzionale della legge di bilancio.

Ormai la legge di bilancio ha una precisa duplice natura e ripartizione, potendo nella *prima* sezione contenere anche vere e proprie *modifiche normative* <sup>10</sup>, con disposizioni in materia di entrata e di spesa, aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria,

Tuttavia l'ambito (astratto) del *contenuto* necessario <sup>11</sup> della legge di bilancio (e in particolare riguardante le norme sostanziali contenute nella *prima* sezione, incidenti sulle

<sup>9</sup> Da tenere presente che dalla giurisprudenza della Corte cost. (ord. 14 aprile 2000, n. 101 e 12 luglio 1999, n. 359) si ricava come il giudizio per conflitto di attribuzione *non* può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale; ciò in occasione di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., di modo che si pone in rilievo che le garanzie, predisposte dalla disposizione, sono rivolte alla tutela della complessiva funzione politico-legislativa, la cui titolarità appartiene alle Camere nella loro interezza, e non già a privilegiare la posizione personale del singolo parlamentare, così sottolinea anche A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*, cit; v. pure N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 691.

Ciò deve indurre a riflettere, anche agli effetti della dichiarata inammissibilità del conflitto sulla legge di bilancio 2019, sulla influenza del tipo e natura di interesse, in relazione al diritto costituzionale che si assume leso, alla cui tutela è configurato il singolo strumento particolare di giustizia costituzionale, a cominciare dal conflitto di attribuzione, anche in relazione alla evidente diversa posizione dell'interesse fatto valere in un giudizio incidentale di l.c., che è condizionato, nel suo nascere, dalla *rilevanza* della norma denunciata rispetto alla decisione del giudizio *a quo*, caratterizzato dall'interesse fatto valere nello stesso giudizio a tutela della parte che solleva la questione di l. c., e dalla non manifesta infondatezza della questione sollevata.

<sup>10</sup> Da tenere presente la dizione dell'art. 15, comma 7. Legge (rinforzata) 24 dicembre 2012, n. 243 (in relazione al comma 1 della stessa legge n. 243 del 2012 e all'art. 81, sesto comma, Cost.), che prevede una relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti recati da ciascuna disposizione, nonché sulle relative coperture, nonché in allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione: v., in proposito, anche *Dossier della Camera dei deputati sulla legge 4 agosto 2016, n.163 e sulla legge di bilancio*.

<sup>11</sup> Fin dalla legge n. 208 del 1999 si era tentato di porre limiti alla prassi legislativa di numerose sessioni di bilancio degli anni precedenti, che avevano convogliato nella finanziaria, poi anche nelle iniziative legislative collegate al bilancio, una serie di disposizioni variegata nel contenuto, tra elargizioni e previsioni innovative organizzative, fissando un primo limite, con escludere dalla legge finanziaria norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, disposizioni, invece, introdotte in leggi finanziaria o collegate ed oggetto di critiche nelle relazioni annuali della Corte dei Conti, v. M. CARABBA, *La democrazia del bilancio*, <http://www.astrid-online.it>, che sottolinea, anche, come la nuova norma costituzionale sull'art. 81 Cost., allora in corso di approvazione, raccogliendo gli insegnamenti positivi e registrando i limiti dell'esperienza ventennale della riforma legislativa, dovrebbe definire i *contenuti tipici* della legge di bilancio, chiamata: a delinearne il quadro delle compatibilità generali dell'equilibrio della finanza pubblica, in coerenza con le regole della "costituzione fiscale" europea; a determinare le scelte di manovra annuale (divenuta triennale); a definire la ripartizione delle risorse sulla base dell'individuazione delle "politiche pubbliche" di settore. In tal modo viene posto in rilievo sia il *contenuto "sostanziale"* della legge di bilancio, rigorosamente *ciroscritto*, sia il collocamento in Costituzione della disciplina dei *contenuti tipici del bilancio*, in modo da offrire un *termine di riferimento più resistente* per fronteggiare le disfunzioni emerse nel passato, sia un "ulteriore consolidamento delle regole di sana gestione della finanza pubblica", come effetto della previsione costituzionale di "leggi rinforzate", non modificabili dalle leggi di entrata e di spesa ed altre leggi ordinarie; sul *contenuto necessario* della legge di bilancio e sulla relativa legge

entrate e le spese e gli obiettivi di programmazione economica) e le *norme fondamentali* e i *criteri* volti ad assicurare l'equilibrio delle stesse entrate e spese e la sostenibilità del debito pubblico, devono essere preventivamente stabiliti da apposita legge *rinforzata*, lett a, della relativa legge cost. 20 aprile 2012 n. 1, *Introduzione del principio di pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, nel rispetto dei *principi* definiti con legge costituzionale <sup>12</sup>.

Di conseguenza il combinato disposto delle anzidette norme costituzionali e della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione*), anche con le modifiche apportate dalla successiva legge rafforzata 12 agosto 2016, n. 164, impone una interpretazione nel senso di previsione costituzionale per la legge di bilancio di necessari precisi *limiti* <sup>13</sup>, assimilabili, per le conseguenze e requisiti di legittimità costituzionale, a quelli di *norma interposta*, elaborati per la delega legislativa e quindi come parametro utilizzabile in sede di questioni di l. c. <sup>14</sup>, ferma la possibilità di sindacato della Corte cost. sugli stessi limiti, posti da legge ordinaria (ancorché rinforzata nelle modalità di maggioranza di votazione).

---

rinforzata ex art. 81, sesto comma, Cost, v. L. BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata, cit., e sent. Corte cost. n. 235 del 2017*, nonché nota seguente.

<sup>12</sup> Sul meccanismo di rimando alla stessa legge costituzionale v. L. BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata, cit.*

<sup>13</sup> Sulla funzione della legge costituzionale n. 1 del 2012 a garanzia dell'effettivo adeguamento alle rinnovate regole anzidette, e sui *limiti* alla legge di bilancio, in cui maggiormente si esprimerebbe il necessario bilanciamento tra il pareggio e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, con un auspicio di rafforzamento ulteriore della legge n. 243 del 2012, per renderla maggiormente idonea a resistere all'abrogazione da parte delle leggi ordinarie e ad integrare il *parametro* nel giudizio di costituzionalità - e, ancora prima, nel controllo da parte del Pres. della Repubblica - con richiamo a N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, 89 -, nonché sui caratteri della legge di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., con la conferma derivante dalla sent. Corte cost. n. 88 del 2014, nel senso che la legge rinforzata (tuttavia con il "*rango di legge ordinaria*" che "*trova la sua fonte di legittimazione, ed insieme i suoi limiti, nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa*") può essere *oggetto* e, nel contempo, *parametro* nel giudizio di costituzionalità, in quanto idonea anche ad imporre alle autonomie speciali i *limiti* all'indebitamento, la cui disciplina è espressamente riservata al suo ambito di competenza dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, v. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *AIC*, 3 settembre 2016, che, nel concludere, sottolinea, sulla giustiziabilità in base al rinnovato *parametro costituzionale* (e in particolare quello della regola dell'equilibrio), l'effetto di spostamento della "natura del vizio della legge", in contrasto con il previgente art. 81 Cost., *da procedurale* (violazione del rispetto del semplice *obbligo di copertura*) a *sostanziale*, "in quanto espressione di un contrasto con norme costituzionali che impongono *limiti di contenuto al governo dei conti pubblici*". Da rilevare, altresì, che la citata sent. 88 del 2014, nel dichiarare il comma 5 dell'art. 10, l. rinforzata n. 243 del 2012, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede l'ambito meramente «tecnico», dei «criteri e modalità di attuazione», suscettibili di determinazione con decreto del Pres. del Cons. dei ministri, ammette espressamente, in caso di esorbitanza da parte del decreto dai limiti tecnici - incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali - la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il *conflitto di attribuzione* (richiamando le sent. n. 121 del 2007 e n. 376 del 2003). V. ancora, sulla idoneità di dette norme della legge di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. a resistere all'abrogazione da parte delle leggi ordinarie e, al tempo stesso, a integrare il *parametro*, in base al quale la Corte costituzionale può valutare la legittimità costituzionale delle leggi (ordinarie), L. BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata", cit.* V. anche i commenti alla citata sent. della Corte cost. n. 88 del 2014, A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, *Giur. Cost.*, 2014, 1633 s.; G. D'AURIA, *Il pareggio di bilancio" approda alla Corte costituzionale*, *Foro.it*, I, 2015, 414 s.; G. LO CONTE, *Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali: prime indicazioni della Corte costituzionale*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 1068.

<sup>14</sup> Come confermato anche dal linguaggio adoperato dal legislatore costituzionale (l. cost. n. 1 del 2012, art. 1, con il nuovo art. 81 cost.), simile a quello della fissazione di *limiti* nella delega legislativa ex art. 76 Cost., si può ritenere che il rapporto tra queste regole - attinenti al possibile contenuto di norme sostanziali in legge di bilancio - con la legittimità delle concrete singole leggi di bilancio, è tale da poter configurare la legge rinforzata, per l'attuazione del principio di

Questi *limiti di contenuto, di norme fondamentali, di criteri e di principi, con determinate finalità*, sono da intendere come *necessaria* predeterminazione, alla cui osservanza sotto il profilo costituzionale, è tenuta ogni legge di bilancio, argomentando dalla natura costituzionale della previsione, e come conferma dal termine per l'approvazione (28 febbraio 2013, art. 81, sesto comma, Cost., art. 5, comma 1 e 2, lett. a, e comma 3, legge cost n. 1 del 2012, cit.).

In concreto, oltre ai suindicati ambiti contenutistici della *prima* sezione della legge di bilancio, sono previsti i seguenti *ulteriori limiti* alla stessa legge di bilancio, determinati dalle disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., introdotte con legge rinforzata (L 23 dicembre 2012, n. 243, art. 15<sup>15</sup>,

---

pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione (legge 24 dicembre 2012, n. 243), come *norma interposta*, quindi con gli stessi effetti dei *limiti* specifici posti da legge di delega. Ciò proprio perché questi *limiti* per la legge di bilancio devono essere prefissati, in base all'art. 81, sesto comma, Cost. e all'art. 5, comma 2, legge cost. n. 1 del 2012, mediante apposita legge rinforzata, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale (riserva di legge costituzionale per la determinazione di questi principi, finora definiti con l. cost. n. 1 del 2012 succitata).

Nel contempo, in quanto i limiti, sia di contenuto della legge di bilancio, sia delle norme fondamentali e criteri anzidetti, sono riservati da disposizioni costituzionali (art. 81, sesto comma, Cost. e art. 5, l. cost. n.1 del 2012) a legge rafforzata, ne discende che solo una legge, approvata con le dette modalità, può modificarli o derogarvi, mentre, per eliminare la necessità di predeterminazioni degli anzidetti limiti, occorre una modifica costituzionale, in quanto previsti in Costituzione come norme indispensabili, quali limiti rispetto alla legge di bilancio. Di qui la clausola meramente esplicativa e probabilmente priva di consistente utilità, contenuta nell'art.1, comma 2, della legge rinforzata, (“di attuazione dell'art.81, sesto comma, della Costituzione) 24 dicembre 2012, n. 243, secondo il quale “La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell' articolo 81, sesto comma, della Costituzione“. Sulla inutilità della clausola T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino 2015, 28. Da tenere presente che i limiti anzidetti, proprio perché posti da legge, che conserva la natura di legge ordinaria (anche se rafforzata attraverso la maggioranza di approvazione), restano suscettibili, come ogni altra legge, al sindacato di legittimità costituzionale, allo stesso modo come i criteri e i limiti posti nelle leggi delega (v., per un caso di impugnativa di Regione contro una legge di delega, Corte cost. ord. n. 224 del 1990, in relazione al contenuto normativo dei principi e criteri direttivi della delega legislativa; sent. n. 218 del 2010 e n. 251 del 2016 e C. CALVIERI *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in AIC osservatorio cost., 6 febbraio 2017). Da rilevare che in sede di giudizio incidentale, in relazione alla necessaria rilevanza della questione, si dovrà attendere il decreto delegato (con la disposizione da applicare concretamente) per contestare la legittimità costituzionale dei principi e criteri direttivi utilizzati dalla stessa legge delegata.

<sup>15</sup> Sul vincolo contenutistico v. CORTE DEI CONTI Sezioni riunite *in sede di controllo Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012* (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344), Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Maggio 2016, con in rilievo la particolare incisività di questi limiti, posti da norma “rinforzata e dunque in grado di delimitare con rigore l'ambito contenutistico della prima sezione della legge di bilancio”. Questo aspetto vincolativo viene configurato in relazione alla procedura di approvazione a maggioranza assoluta (come prescritto dall'art. 81, sesto comma Cost.) e quindi insuscettibile di modifica o deroga da successiva legge ordinaria, che non sia approvata con la maggioranza assoluta.

In realtà, in aggiunta a detto vincolo di procedura (formale), può osservarsi che l'art. 81, sesto comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 l. cost. n. 1 del 2012, impone per il bilancio la necessità di particolari prescrizioni di contenuto, di norme fondamentali e di criteri (per assicurare l'equilibrio tra entrate e spese ed altro) e l'obbligo di rispetto dei principi definiti con legge costituzionale (vera riserva di legge costituzionale per i principi, attualmente fissati dagli ulteriori disposizioni contenute della anzidetta l. cost n. 1 del 2012).

Di conseguenza devono essere sia confermata la natura di *norma interposta* (assimilabile, negli effetti di valenza di parametro di legittimità costituzionale, a quelli nella delega legislativa) dei limiti posti dalla legge rinforzata, sia ritenute necessarie costituzionalmente tali norme contenenti limiti, abrogabili se accompagnate da nuove determinazioni legislative, coerenti con l'art. 81 Cost. e i principi definiti da legge costituzionale. Senza questa normazione non potrebbe neppure essere legittimamente adottata una legge di bilancio. Di qui il rafforzamento dei vincoli di contenuto

rimasto immutato con la successiva legge (anche questa approvata con la stessa maggioranza) 12 agosto 2016, n. 164):

a) *temporali, relativi al periodo compreso nel triennio di riferimento per le disposizioni di entrata e di spesa, con effetti finanziari aventi decorrenza nel medesimo triennio considerato dal bilancio (art. 15, comma 2, legge rinforzata n. 243 del 2012 <sup>16</sup>).*

Di qui un particolare problema, possono le eventuali *norme temporanee* (da applicarsi per un periodo limitato, previste nella *prima* sezione. innovare la legislazione vigente anche per il periodo successivo al *triennio* di riferimento del bilancio, essendo distinguibile il previsto triennio di riferimento del bilancio, come ambito di valutazione dell'equilibrio, e il diverso limite temporale di decorrenza degli effetti decorrenti nello stesso *triennio*.

Un esempio la l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, art. 1, *Risultati differenziali. Norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. Fondi speciali*), comma 261 a 268, *con norme sulle pensioni con importi complessivamente superiori a 100.000 euro lordi su base annua*, contiene una previsione di periodo *quinquennale* di applicazione.

b) divieto di previsione di norme di *delega*.

---

della legge di bilancio deriva non solo dal ambito di competenza (vera e propria riserva) assegnato da Costituzione a detta legge rafforzata ex art. 81, ma anche dagli effetti dei limiti contenutistici che possono valere come parametri costituzionali per la legittimità costituzionale della legge di bilancio.

Del resto la stessa Corte dei Conti, nella relazione succitata, ha affermato che il vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio “presenta... profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della *giustiziabilità*”. La questione potrebbe porsi in termini ancora più stringenti, essendo la legge rinforzata direttamente attuativa di una prescrizione costituzionale”.

<sup>16</sup> Il *triennio di riferimento* è richiamato nella successiva Legge del 4 agosto 2016, n. 163, *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, v. art. 2, comma 3, modificativo dell'art. 21, l. 31 dicembre 2009, n. 196, comma 1, 1-*bis* e 1-*ter*, con indicazione espressa che il contenuto è “esclusivamente” quello precisato, lett. a e b). V., per cenni sul carattere restrittivo e significativo della precisazione, che potrebbe evitare l'appesantimento del bilancio con minuti dettagli, R, MONDUCCI, *Audizione dell'Ist. Naz. Di statistica*, 26 maggio 2016, in *Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)*. Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Maggio 2016,

c) divieto di previsione di norme di *carattere ordinamentale e organizzatorio*, da intendersi tassativo anche se accompagnate a norme incidenti su entrate e spesa <sup>17</sup>, nonché divieto di *interventi di natura localistica o microsettoriale* <sup>18</sup>.

Ritornando alle norme sostanziali della legge di bilancio (sempre nella *prima sezione*) e al sindacato di costituzionalità relativo ad ogni legge <sup>19</sup>, la cui applicazione suscita dubbi (non manifestamente infondati), sia sulla violazione di norme della Costituzione relative alla materia trattata, sia sulla violazione di uno dei *limiti* suindicati della legge di bilancio (da considerarsi come norme interposte per l'esame di q. di l. c.), sia sulla procedura di approvazione della stessa legge <sup>20</sup>, può porsi la domanda sulla sollevabilità in via incidentale di tali questioni di legittimità costituzionale in via incidentale? La risposta non può non essere positiva.

A questo punto, in relazione ai profili di legittimità del *procedimento legislativo*, è utile un richiamo all'ultimo comma dell'art. 72 cost., che è forse il più trascurato nel tempo, soprattutto in sede di applicazione, o, come più efficacemente e ripetutamente

<sup>17</sup> V. a proposito di analoga norma, prevista anteriormente per la legge di stabilità. D. CABRAS, *Contabilità e finanza pubblica. Il nuovo assetto della manovra di bilancio*, in *Libro dell'anno del Diritto 2012 Treccani, Roma 2013*, nel senso che il divieto di norme con interventi della anzidetta natura ordinamentale e organizzatorio riguarda "anche qualora" dette norme "si caratterizzino per un rilevante miglioramento dei saldi"; nello stesso senso Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato. *la legge di stabilità anno 2016*. V. anche, specie per i bilanci regionali per il passato, I.S.I.R.F.A., *Rapporto sulla legislazione delle Regioni (2001)*, par. 6.6. *Alcuni esempi di norme a contenuto ordinamentale e/o organizzatorio*.

V. pure *la ripetizione dei limiti contenutistici* della sezione prima del Bilancio, nella Legge ordinaria 4 agosto 2016, n. 163 (immediatamente precedente si noti alla legge rinforzata n. 164, con modifiche della legge n. 243 del 2012), con *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, art. art. 2, comma 3, modificativo dell'art. 21, l. 31 dicembre 2009, n. 196, comma 1-*quinquies*, con espresso riferimento alla corrispondente disposizione della l. n. 243 del 2012: "1-*quinquies*. Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, la prima sezione del disegno di legge di bilancio non deve in ogni caso contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del predetto disegno di legge." Ovviamente tale inclusione degli stessi limiti in successiva legge ordinaria, anche per il riferimento alla legge n. 243, è solo espressione di assai dubbia tecnica e correttezza del legislatore, ma non può avere carattere novativo, né certamente valere a mutare gli effetti del vincolo di contenuto del bilancio, fissati in base a norma costituzionale con legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta.

<sup>18</sup> Come esempi, sulle prime ipotesi (*ordinamentale e organizzatorio*), una serie di previsioni - a parte, per talune, con decreti la dubbia natura regolamentare- a carattere organizzatorio o ordinamentale di configurazione di strutture (L. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 162, 168, 179, 182, 215, 350. 409, 544, 629, 647 ss. (sulla giustizia sportiva e modifica del cod. proc. ahm), 718, ).

Sul secondo gruppo di ipotesi di divieto (*interventi di natura localistica o microsettoriale*), tra gli esempi nella anzidetta legge di bilancio 2019, n.145 del 2018, art 1, comma 128, 129, 131,133, 452, 750, 765, 931 contenenti varie molteplici elargizioni di qualche milione di natura localistica o microsettoriale

<sup>19</sup> A proposito dei vizi (per violazioni della Costituzione) del procedimento legislativo viene prospettata la possibilità di sollevare la questione in giudizio incidentale, mentre una apertura verso la legittimazione a conflitto di attribuzione si risolverebbe nel giurisdicizzare i rapporti politico-parlamentari ad evitare di concentrare il controllo di detti vizi esclusivamente nello stesso giudizio incidentale, secondo L. CIAURRO. *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., che richiama M. Manetti, , *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione*, cit.

<sup>20</sup> con esclusione, in via di principio, di ogni violazione di norme di regolamenti delle Camere, e con possibilità di invocare come parametro una espressa e precisa norma costituzionale, anche se in presenza di norme di regolamento parlamentare difformi e non compatibili.

puntualizzato <sup>21</sup>, “per la Corte costituzionale l’art. 72 Cost. sembra non avere alcun “contenuto immediatamente precettivo”; né tantomeno è stata puntualmente considerata la particolare delicatezza ed esigenza dei disegni di legge nelle materie indicate dall’anzidetto art. 72, ultimo comma (costituzionale, elettorale, delega legislativa, ratifica di trattati internazionali e bilanci, tanto più questi ultimi dopo la l. cost. n. 1 del 2012).

*La doppia previsione di procedura normale, sia di esame e sia di approvazione diretta* da parte della Camera ha un duplice ambito, in quanto non solo prescrive che l’approvazione (e votazione) è *riserva di Assemblea* (di qui la legittimazione al conflitto, affermata dalla Corte cost. di spettanza alla Camera <sup>22</sup>, come organo titolare e quindi si risolve nella legittimazione utilizzabile dalla maggioranza, con tutti i problemi e dubbi conseguenti sul piano della tutela della democraticità delle istituzioni).

Ma, per le stesse materie, l’art. 72, ultimo comma, Cost., dispone la “*procedura normale di esame*” e questa non può non essere che quella che precede l’approvazione con votazione finale, cioè il preventivo intervento di esame, anche istruttorio, della Commissione parlamentare, e l’esame (e votazione) articolo per articolo, secondo le *normali* previsioni regolamentari, con esclusione quindi di ogni diversa procedura, quale sia, o abbreviata o di urgenza o semplificata, anche se prevista per casi speciali in regolamento parlamentare, non potendo questa avere la qualità di *procedura normale*, che è espressamente imposta da Costituzione per garanzia. in relazione al contenuto e rilevanza generale delle materie indicate (costituzionale, elettorale, delega, ratifica trattati, bilanci).

Questo dovrebbe valere sempre, anche per le leggi in materia costituzionale, tra cui rientra naturalmente, per eccellenza, ogni legge di revisione della Costituzione e ogni legge costituzionale. Tuttavia ciò non è stato applicato a partire da alcune norme di regolamento parlamentare per la seconda deliberazione di tali leggi costituzionali. Occorrerà riflettere anche su questo.

Una conclusione, comunque certa, è che attualmente mancano specifici strumenti di tutela delle opposizioni e delle minoranze in sede parlamentare <sup>23</sup> e che, in notevole parte della giurisprudenza ed opinione pubblica e della dottrina affiora, talvolta più o meno apertamente, una eccessiva preoccupazione che si possa rendere ampiamente

<sup>21</sup> S. CURRERI, *L’occasione persa, LaCostituzioneinfo*, 12 gennaio 2019, cit., in quanto la attuazione è considerata come interamente rimessa all’insindacabile potestà regolamentare delle Camere, “secondo le norme del suo regolamento” e le loro prassi attuative, per quanto decise a colpi di maggioranza (non assoluta).

<sup>22</sup> V. Corte cost. ord. n. 163 del 2018, con osservazione di A. Lauro, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018, forumcostituzionale*, 27 settembre 2018.

<sup>23</sup> Vi era stato un tentativo nella riforma costituzionale del 2016 per introdurre una garanzia (in realtà meramente di facciata) delle opposizioni e delle minoranze con un nuovo secondo comma dell’art. 64 Cost., ma rimessa completamente ai Regolamenti delle Camere, senza principi o criteri o attribuzioni specifiche, e quindi affidato alla volontà della maggioranza: v. per le critiche A. PACE, *Le ragioni politiche e giuridiche per dire NO alla riforma costituzionale di Renzi-Boschi*, in A. GRANDI e A. PACE (a cura di), *La Costituzione bene comune. No Referendum modifiche costituzionali*, Comitato per il no, Ediesse, Roma 2016 e *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del NO.*, e-book, Giuffrè Milano 2016, e in *Federalismi.it*, n.12, 7 settembre 2016; A. ALGOSTINO, *Un progetto contro la democrazia*, in A. Algostino, L. Ciotti, T. Montanari, L. Pepino, *Modifiche costituzionali ed Italicum, Io dico no*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016, 27; E. ROSSI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali*, 2016, giugno 2016, 308; S., TROILO *In vista del referendum d’autunno: piccolo Vademecum delle Riforme costituzionali*, *Iustitia*, 2016, 335, tutti testualmente riportati, per la parte che interessa, in R. CHIEPPA, *Le ragioni favorevoli e contrarie alla Riforma costituzionale*, Roma 2016, cap. XIII, 145 ss.

giurisdizionali conflitti prevalentemente politici<sup>24</sup>, per i quali si avverte una opportunità che, in primo luogo, siano destinati ad essere risolti nell'ambito della dialettica degli istituti di appartenenza o dei loro vertici, che, peraltro, appaiono sempre più di natura e scelta politica delle maggioranze (e non in funzione di garanzia). Tuttavia, in sede di conflitto di attribuzione appare giustificata l'apertura della Corte a difesa (limitata) delle prerogative dei deputati, almeno per i casi di maggiore e manifesta gravità, per le conseguenze non riparabili altrimenti.

Ciò nonostante emerge ancora una esigenza, che permanga, nella sua ampiezza, una via residuale di tutela, di fronte a non corretto svolgimento del procedimento legislativo, attraverso le questioni *incidentali* di legittimità costituzionale, nella cui fase di origine acquista maggiore rilevanza l'interesse dei soggetti che restano concretamente lesi da queste norme con vizi sostanziali o procedurali, comunque, arrecanti un nocimento generale, soprattutto per la scarsa qualità e per l'inefficienza di tale legislazione così approvata. D'altro canto il giudizio in via incidentale ha sempre un preciso ambito della rilevanza, cioè della norma di cui si debba fare applicazione nel giudizio *a quo* e non può necessariamente travolgere l'intera e complessa legge di bilancio<sup>25</sup>, con gli effetti paventati più o meno emergenti in tutta la presente vicenda.

<sup>24</sup> V. in senso opposto S. CURRERI, *Chi tutela le minoranze parlamentari se non la Consulta?*, Huffpost, 4 gennaio 2019, secondo cui sono i soggetti minoritari, che devono avere la possibilità di ricorrere alla Corte cost. quando siano violate "le proprie funzioni e prerogative costituzionali a causa del mancato rispetto, ad esempio, delle poche, ma essenziali, regole sul procedimento legislativo previste in Costituzione da parte di una maggioranza forte dei suoi numeri". Non si tratterebbe "di giurisdizionalizzare la politica", come temono quanti ritengono che la Corte costituzionale non si dovrebbe occupare delle vicende parlamentari, ma di mettere precisi limiti e porre dei freni alla altrimenti, per intima vocazione, illimitata volontà politica della maggioranza"; v. anche P. ARMAROLI, *Conflitto tra poteri, quel no insoddisfacente della Consulta*, in *Sole 24ore*, 11 gennaio 2019; C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *laCostituzioneinfo*, 27 dicembre 2018; S. PRISCO, *Non ci si può aspettare altro che moniti, ma è urgente riprendere la strada delle riforme*, *laCostituzioneinfo*, 31 dicembre 2018.

<sup>25</sup> Nel giudizio incidentale, che può riguardare solo le norme rilevanti per la decisione del giudizio *a quo*, normalmente non emerge una esigenza di travolgere l'intera legge, essendo anche discrezionale, o comunque privo di conseguenze, il mancato esercizio del potere della Corte cost. di estendere in via consequenziale gli effetti, oltre i "limiti della impugnazione" (art.27, l.n.87 del 1953); v., per il dibattito sul punto, G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte cost.*, *AIC osservatorio cost.*, 18 ottobre 2017; sull'utilizzo a periodi alternati della estensione in via consequenziale v. R. CHIEPPA, *Tariffe dei maestri di sci e gli effetti (incostituzionali) di una mancata applicazione di illegittimità consequenziale*, *Giur. cost.*, 2012, 3265 s.).

D'altro canto in caso che venga investita in via incidentale una norma sostanziale contenuta nella prima sezione di legge di bilancio, non si porrà il problema di caducazione dell'intera legge di bilancio (con gli effetti considerati sconvolgenti, specie a distanza di tempo dall'entrata in vigore), né di necessità di esercizio provvisorio, ma il giudizio riguarderà solo l'illegittimità costituzionale di quella disposizione, che il giudice *a quo* dovrebbe applicare.