

CORTE COST. (ORD.) 8 FEBBRAIO 2019, N. 17: IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA ESIGENZE DI TEMPESTIVITÀ DELLA DECISIONE DI BILANCIO E GARANZIA DELLE ATTRIBUZIONI PARLAMENTARI

di Lio Sambucci,

Professore aggregato di Contabilità di Stato
Sapienza Università di Roma

Sommario: 1. L'approvazione della legge di bilancio: tanto rumore e poi nulla. - 2. Approvazione del bilancio di previsione per il 2019: elementi di specialità e di criticità. 2.1. Eccessiva compressione dei tempi di esame parlamentare. 2.2. Formazione del maxi-emendamento. - 3. La promulgazione della legge di bilancio. - 4. Il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; l'ordinanza di inammissibilità della Corte. - 4.1. La decisione della Corte: a) legittimazione soggettiva dei singoli parlamentari; «sostanziale negazione» o «evidente menomazione» delle funzioni costituzionali. - 4.2. segue. b) La legge di bilancio: profili funzionali e garanzie costituzionali di procedimento. - 4.3. segue. c) Critica della prassi approvativa della legge di bilancio mediante posizione della fiducia sul maxi-emendamento. - 4.4. segue. d) Le ragioni della inammissibilità del ricorso. - 5. I profili di criticità dell'ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17. - 5.1. Lo scrutinio di ammissibilità del ricorso: "gravi motivi" e merito del conflitto. - 5.2. Alcuni elementi di contraddittorietà della decisione di inammissibilità: a) la centralità del bilancio. - 5.3. segue. b) La prassi approvativa della legge di bilancio. - 5.4. segue. c) La «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea». - 6. La soluzione costituzionale: l'esercizio provvisorio del bilancio. - 6.1. Problematicità dell'esercizio provvisorio del bilancio. - 6.2. Esercizio provvisorio del bilancio e clausole di salvaguardia. - 7. Alcune ultime considerazioni conclusive.

1. L'approvazione della legge di bilancio: tanto rumore e poi nulla. - Si è fatto un gran parlare negli ultimi giorni dello scorso anno (ed in quelli immediatamente successivi) della legge di bilancio (ma, in verità, era dalla fine di settembre - quando è stata presentata la

nota di aggiornamento del documento di economia e finanza – che si discuteva incessantemente della manovra finanziaria). Poi, una volta approvata la legge di bilancio, come sempre è avvenuto, l'interesse politico e mediatico per la questione si è sopito. Di diverso, rispetto al passato, vi è stato, in occasione dell'ultima legge di bilancio, un significativo seguito giurisdizionale, perché alcuni parlamentari si sono rivolti alla Corte costituzionale dolendosi di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, definito dalla Corte, in termini di inammissibilità del ricorso, con ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17 (ma, sul punto, si dirà ampiamente *infra*). Indipendentemente dall'attenzione mediatica, la quale, come noto, risente dell'influsso congiunturale, rimane ben vivo l'interesse istituzionale e scientifico perché la questione, che attiene alle modalità di approvazione della legge di bilancio – di particolare rilevanza, non solo finanziaria – continua a rimanere irrisolta nei suoi aspetti problematici ovvero molto incerta.

Politicamente, le opposizioni parlamentari sono insorte perché non è stato concesso alle Camere sufficiente spazio per la valutazione del contenuto del disegno di legge di bilancio, il quale, obiettivamente, è stato modificato in misura molto significativa nel corso dell'iter parlamentare e, soprattutto, dopo una prima approvazione da parte della Camera dei Deputati: tuttavia, le modificazioni non sono intervenute (come abitualmente avviene) per effetto dell'esame e della discussione parlamentari (e degli emendamenti approvati), ma sono state apportate (proposte) dal Governo - e, cioè, dallo stesso organo costituzionale che, come noto, (ai sensi dell'art. 81, comma quarto, Cost.), titolare dell'iniziativa legislativa in materia di bilancio – solo successivamente al "raccordo" finanziario intervenuto con le istituzioni dell'Unione europea solo intorno alla metà del mese di

dicembre (19 dicembre¹), e, quindi, a ridosso dell'inizio del nuovo anno finanziario.

Per l'approvazione, è stato seguito il procedimento legislativo che si è radicato nella prassi parlamentare: dopo un primo esame parlamentare, il Governo ha posto la fiducia su un maxi emendamento contenente mille diverse disposizioni di spesa e, comunque, di natura finanziaria², e (purtroppo) non solo - che, in

¹ È del 19 dicembre 2018 la lettera con cui la Commissione europea (nelle persone del Presidente Juncker, del vice Presidente Dombrovskis e del Commissario Moscovici, firmatari della lettera), a riscontro delle lettera del 18 dicembre 2018 (e dei documenti allegati), a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri Conte e del Ministro dell'economia e delle finanze Tria - nella quale sono indicati gli interventi che il Governo si accinge a proporre al Parlamento al fine di «migliorare i saldi finali contenuti nella legge di bilancio, in adesione ai rilievi formulati dalla Commissione» - conclusivamente, prende atto delle misure correttive sulle quali si impegna il Governo italiano e ritiene di poter soprassedere, allo stato, sulla apertura della procedura per deficit eccessivo: «We take good note of the fiscal measures you intend to table in an amendment to the draft budget law, as communicated to us in your letter. Subject to the adoption of these measures, including the envisaged safeguard clause (“freezing” mechanism), as part of the final 2019 budget law to be voted by the Italian Parliament before the end of the year, this would allow the European Commission not to recommend the opening of an Excessive Deficit Procedure at this stage»; aggiungendo che «the European Commission will continue to monitor budgetary developments in Italy, in particular the execution of the 2019 budget». Risulta evidente dal tenore della lettera della Commissione europea il carattere piuttosto blando, provvisorio, della “intesa” intervenuta (per corrispondenza): è netta la percezione di come la Commissione sia tutt'altro che persuasa del carattere risolutivo delle misure di correzione indicate; e, tuttavia, con una scelta di natura evidentemente “politica”, ritiene preferibile non alimentare tensioni che avrebbero prodotto effetti certo non favorevoli per l'Italia in un momento di particolare delicatezza quale quello di conclusione della decisione di bilancio, e, quindi, si determina nel senso di accordare una “fiducia” temporanea al Governo italiano. È necessario anche evidenziare che, con la lettera del 18 dicembre 2018, il Governo italiano prende posizione (in senso sostanzialmente adesivo) al parere espresso dalla Commissione europea in data 21 novembre 2018 (e, quindi, un mese prima), recepito dall'Eurogruppo (nella riunione del 3 dicembre 2018), che ha raccomandato all'Italia di adottare le misure necessarie per conformarsi al Patto di stabilità e crescita. I due elementi (a carattere sostanzialmente constatativo) sopra evidenziati presentano rilevanza specifica rispetto alla questione qui esaminata (come si dirà *infra*).

² In dottrina, sono state espresse molte perplessità in ordine alla legittimità costituzionale delle leggi approvate mediante posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti: una pratica che, ha riguardato le leggi di conversione dei decreti legge e l'approvazione della legge finanziaria e, in seguito, della legge di stabilità, e, quindi, la decisione di bilancio. Sul punto, anche per la ricostruzione della elaborazione della dottrina, vedi N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41, il quale ha ritenuto conclusivamente che la questione di fiducia su maxi-emendamenti costituisca una «elusione indifendibile dei principi costituzionali». L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 4766, evidenzia come la posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti «rafforza ulteriormente la posizione del Governo, il quale diviene l'unico *dominus* del procedimento legislativo, a tutto discapito del Parlamento, che ben può definirsi

passato, costituivano il contenuto della legge di stabilità, e prima ancora (fino a dieci anni fa, ma sembra un secolo) della legge finanziaria, e oggi sono “confluite” nella legge di bilancio (in apposita sezione)³: tra le quali disposizioni continua a rimanere difficilissimo

“espropriato” della propria funzione principale». E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 823, rileva criticamente che «la presentazione di un maxi-emendamento, sotto il profilo procedurale, finisce per rendere di fatto immune la proposta politica in discussione. Sotto il profilo sostanziale, viceversa, le conseguenze di questa immunità procedurale si concretizzano in un’alterazione profonda degli ordinari equilibri del procedimento, ponendo di fatto l’organo decisionale di fronte a un’opzione radicale tra l’accoglimento di una determinata regolazione e il non-intervento, vero e proprio ricatto politico contrario all’obiettivo della libertà del voto, nel duplice significato della libertà di esprimere un voto informato e della libertà di scegliere cosa porre in votazione». In senso critico, vedi anche G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018, 117.

I rilievi critici espressi in dottrina hanno fatto breccia nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale, la quale ha rilevato criticamente che la posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento preclude «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta»; che, «per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, dal momento che all’oggetto della questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate»; e che «la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l’esame referente richiesto dal primo comma dell’art. 72 Cost.» (Corte cost. 25 febbraio 2014, n. 32). Anche Corte cost. 7 novembre 2014, n. 251 ritiene «problematica» la «prassi del ricorso da parte del Governo ai maxiemendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia».

³ Sul punto, si rende necessario ricordare i principi generali in ordine al contenuto della legge di bilancio sono stabiliti all’art. 15 legge 24 dicembre 2012, n. 243 (recante «disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’artt. 81, sesto comma, Cost.»). Nello specifico, può essere sufficiente rilevare che, ai sensi dell’art. 21 legge 31 dicembre 2009, n. 196 (come modificato dall’art. 2, comma terzo, legge 4 agosto 2016, n. 163), il disegno di legge del bilancio di previsione si riferisce ad un periodo triennale e si compone di due sezioni (comma primo); e che (comma primo *bis*) la prima sezione del disegno di legge di bilancio: dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi; e contiene, per ciascun anno del triennio di riferimento, le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all’art. 10, comma secondo, e i loro eventuali aggiornamenti ai sensi dell’art. 10 *bis*. I contenuti normativi della prima sezione del disegno di legge di bilancio trovano specificazione nei successivi commi del citato art. 21 legge n. 196/2009, e riguardano, tra l’altro: la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da impiegare o finanziare; norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l’integrazione dei parametri che regolano l’evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi; gli importi dei fondi speciali; l’importo complessivo massimo destinato, in ciascun anno del triennio di riferimento, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego; le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

districarsi. Esattamente come avvenuto in passato, con i governi di centro destra e con quelli di centro sinistra. La qual cosa, ovviamente, non riduce il carattere criticabile e negativo della suddetta prassi approvativa⁴, e, tuttavia, implica almeno due constatazioni di ordine preliminare⁵: quando le opposizioni parlamentari si dolgono del profilo procedimentale, dimenticano che, negli anni scorsi, hanno approvato il bilancio esattamente con la stessa procedura (maxi emendamento e fiducia); (sulla questione qui in esame, quello che si è definito) il “governo del cambiamento” non si è discostato dalle pratiche dei predecessori.

2. Approvazione del bilancio di previsione per il 2019: elementi di specialità e di criticità. - Ciò considerato, deve pur essere rilevato che le vicende dell’ultima legge di bilancio presentano obiettivi profili di specialità (critica) rispetto al passato. E non tanto perché – ad esempio, con riguardo al «reddito di cittadinanza» - istituisce un fondo per complessivi 23 miliardi e mezzo di euro in tre anni senza che sia stata adottata alcuna disciplina che individui la “platea” degli aventi diritto e, comunque, le modalità di erogazione⁶

⁴ Criticamente sull’approvazione delle leggi di decisione della finanza pubblica mediante posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti, vedi B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quad. cost.*, 2006, 783, il quale, ritenendo che le leggi finanziarie composte da un unico articolo costituiscono una «violazione formale e sostanziale dell’articolo 72 della Costituzione» e «poco realistico pensare che venga sollevata una questione di legittimità costituzionale dell’intera legge finanziaria o di suoi articoli e – a maggior ragione – che essa venga accolta», esprime l’auspicio che la Corte, ove ne avesse occasione, possa «esercitare una graduale pressione sul legislatore, magari cominciando con un monito». L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, cit., 4764, ricorda come già «la legge finanziaria per il 1988 fu approvata sulla base di quattro maxi-emendamenti presentati dal Governo e con un continuo ricorso al voto di fiducia».

⁵ Si tratta di elementi (a carattere constatativo) che, pur non presentando intrinseca valenza tecnica, sono dimostrativi dell’approccio sostanzialmente strumentale che continua a caratterizzare la dialettica maggioranza-opposizione in sede di esame e di approvazione del bilancio di previsione: un aspetto, questo, che può aver influito sulla decisione della Corte costituzionale di inammissibilità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato da alcuni senatori (sul quale, si dirà *infra*).

⁶ Solo alla fine del mese di gennaio 2019 è stato adottato il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, recante «disposizioni urgenti in materia di

(perché anche questo si è già verificato in passato); e neppure perché la legge di bilancio contiene un numero impressionante di (“mini” e meno “mini”) provvidenze finanziarie, di norme con effetti finanziari⁷, e di disposizioni anche riconducibili a profili di carattere ordinamentale, organizzatorio, localistico e micro settoriale (le quali, invece, sarebbero precluse in sede di legge di bilancio⁸): perché anche questo è già abitualmente avvenuto. Rispetto al “recente” passato - e, in particolare, da quando la decisione di bilancio deve “fare i conti” con i vincoli economici e finanziari provenienti all’ordinamento dell’Unione europea (ovvero con le attenzioni rigoristiche delle istituzioni europee): una trentina d’anni (le prime manovre finanziarie rigorose risalgono agli inizi degli scorsi anni Novanta) - un elemento di effettiva novità è costituito dalla sostanziale eliminazione di ogni spazio di esame, e, quindi, di “controllo” sulle decisioni di finanza pubblica proposte dal Governo e di “concorso” sulle (nella definizione conclusiva delle) scelte di politica economica e finanziaria da parte dell’organo deliberante.

2.1. Eccessiva compressione dei tempi di esame parlamentare.

- In tal senso, in effetti, ha destato sensazione la circostanza che il

reddito di cittadinanza e di pensioni», che, tra l’altro, ha istituito il reddito di cittadinanza e ne ha stabilito i principi di disciplina.

⁷ Può essere utile rilevare, quale dato informativo, che l’art. 1 legge 30 dicembre 2018, n. 145, si compone di 1143 commi (recanti «norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni»); e che la legge (composta, nel suo complesso, di diciannove articoli) è corredata da allegati, tabelle, elenchi e quadri generali, per centinaia e centinaia di pagine.

⁸ In effetti, all’art. 15, comma secondo, legge n. 243/2012, è stabilito che nella (prima sezione della) legge di bilancio non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o micro settoriale. Il principio si trova ribadito all’art. 21, comma primo *quinquies*, legge n. 196/2009 (come modificato dall’art. 2, comma terzo, lett. b, legge 4 agosto 2016, n. 163). Va precisato che il suddetto principio aveva trovato ingresso nell’ordinamento (con riferimento alla legge finanziaria, poi divenuta legge di stabilità, il cui contenuto – per effetto dell’abrogazione dell’art. 11 legge n. 196/2009 (disposta dall’art. 2, comma primo, legge 4 agosto 2016, n. 163) e della eliminazione della legge di stabilità - è ora confluito nella prima sezione della legge di bilancio) con l’art. 2, comma tredicesimo, legge 25 giugno 1999, n. 208 (recante disposizioni in materia finanziaria e contabile), che modificava l’art. 11, comma terzo, legge 5 agosto 1978, 468, la quale, come noto, ha disciplinato la contabilità generale dello Stato in materia di bilancio ed è rimasta vigente fino alla citata legge n. 196/2009, «legge di contabilità e finanza pubblica».

maxi emendamento governativo apportato al disegno di legge di approvazione del bilancio sia stato assegnato alla commissione bilancio del Senato in data 22 dicembre 2018⁹, e sia stato approvato dall'aula senatoriale, in seguito alla posizione della questione di fiducia, nella notte tra il 22 ed il 23 dicembre. Successivamente, il disegno di legge è stato trasmesso alla Camera dei Deputati, dove il giorno 28 dicembre è iniziata la discussione in Assemblea, la quale ha accordato la fiducia al Governo ed ha approvato in via definitiva il bilancio di previsione dello Stato nel pomeriggio del 30 dicembre. In serata, è intervenuta la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica; la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2018, n. 302¹⁰.

Il dato critico osservato presenta diversi profili di rilevanza. Da un lato, come visto, neutralizza il controllo politico dell'organo parlamentare e indebolisce la decisione: e non perché, di fatto, la deliberazione parlamentare è ridotta ad una ratifica della proposta di bilancio presentata dal Governo. Infatti, indipendentemente dalla prassi della fiducia sul maxi-emendamento (che, come noto, determina la forte accelerazione del procedimento legislativo, e impone, tra l'altro, il voto palese per appello nominale e la sostanziale

⁹ Secondo quanto riportato nel ricorso per conflitto tra poteri di cui si dirà *infra* (subb 4 e 5), la V Commissione bilancio ha impiegato poco più di venti minuti per esprimere il proprio parere sul maxi-emendamento governativo e il Senato ha approvato la legge di bilancio, nel testo costituito dal maxi-emendamento in poco più di sei ore. Ma sul punto specifico è inutile proseguire, trattandosi di un dato acquisito: è la stessa Corte costituzionale a dare atto della effettiva forzatura del procedimento legislativo, a ritenere indubbia, nel caso in esame, la «compressione dell'esame parlamentare»

¹⁰ È opportuno evidenziare che (anche in questa occasione, come avvenuto anche negli anni precedenti) si è resa necessaria «la ripubblicazione del testo della legge 30 dicembre 2018, n. 145/2018, recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, corredato delle relative note», nella Gazzetta Ufficiale del 18 gennaio 2019, n. 15. Si tratta di un elemento, da solo, ampiamente dimostrativo della complessità tecnica che caratterizza l'approvazione annuale del bilancio di previsione dello Stato.

inemendabilità del testo¹¹), anche a voler ammettere una impostazione secondo cui, ove prevalga l'idea che la definizione della programmazione economico-finanziaria costituisca una prerogativa "esclusiva" del Governo, l'assemblea parlamentare possa vedere "limitato" il suo compito alla valutazione in ordine alla approvazione o alla non approvazione della decisione di bilancio (con compressione, quindi, dell'azione emendativa delle Camere)¹²: la qual cosa, peraltro, è tutt'altro che esente da implicazioni, in quanto l'approvazione, dal

¹¹ Nel senso che l'approvazione dell'articolo o dell'emendamento sul quale è posta la fiducia preclude l'esame dei restanti emendamenti (in tal senso, ad esempio, la disposizione di cui all'art. 161, comma terzo bis, regolamento Senato). Sul punto, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 41, tra l'altro, osserva criticamente che la posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti ha come «vero obiettivo perseguito», l'applicazione delle "restrizioni" procedurali sul procedimento legislativo, «visto che non tutte le disposizioni di cui si compongono i maxiemendamenti possono avere la medesima decisiva rilevanza ai fini della permanenza del rapporto fiduciario».

¹² Una impostazione comunemente esclusa nella ricostruzione scientifica, i cui esiti hanno condotto a ritenere che il potere di emendamento sia un presupposto indefettibile del procedimento legislativo, anche di quello riguardante l'approvazione del bilancio. Sul punto, anche per una sintetica ricostruzione della elaborazione dottrinarina, vedi N. LUPO, *Commento all'art. 81 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1590, il quale osserva che «l'approvazione con legge parlamentare, prevista dalla Costituzione, comporta l'emendabilità del bilancio. Ne discende il divieto di imporre al Parlamento l'approvazione-reiezione in blocco del bilancio e altresì la necessità di evitare una eccessiva compressione dei tempi dell'esame, che non possono essere tali da impedire la presentazione, la discussione e la votazione di emendamenti al testo governativo». Osservato che, in verità, nella formula testuale di cui all'art. 81, comma quarto, Cost., sono rinvenibili argomenti per sviluppare la diversa - minoritaria, e meno preferibile - tesi (ma non può essere questa la sede per soffermarsi su tali profili, che richiedono separato approfondimento), è la stessa dottrina ultima citata a ritenere che, con riferimento al disegno di legge di bilancio, il potere di emendamento conosce significative limitazioni e che «i margini effettivi per l'emendabilità del d.d.l. di bilancio in Parlamento risultino, alla fine, piuttosto esigui».

Si tratta, peraltro, di un dato comune a molti Stati europei. In Spagna, ad esempio, a "rinforzo" della posizione governativa, all'art. 134, comma sesto, della Costituzione, è stabilito che «ogni proposta o emendamento che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà per aver corso l'accettazione del Governo». In Germania, all'art. 113, comma primo, della legge fondamentale per la repubblica federale tedesca è stabilito che «le deliberazioni del Bundestag e del Bundesrat che aumentano le spese proposte dal Governo federale nel bilancio preventivo, o che comportano, subito o in prosieguo di tempo, nuove spese, necessitano del consenso del Governo federale. Lo stesso vale per le leggi che comportano una diminuzione di entrate immediata o differita nel tempo. Il Governo federale può pretendere che il Parlamento sospenda la deliberazione su tali leggi; in tal caso il Governo federale, nel termine di sei settimane, deve far pervenire al Bundestag il suo punto di vista sulla questione». In Francia, all'art. 47, comma terzo, della Costituzione è stabilito che «se il Parlamento non si pronuncia nel termine di settanta giorni» (dalla presentazione del progetto di bilancio), «le disposizioni del progetto possono essere emanate mediante ordinanza».

punto di vista politico, determina assunzione di (cor)responsabilità in ordine alle scelte economiche e finanziarie contenute nel bilancio stesso, e, in ogni caso, rimane ferma (e, anzi, rinforzata, per il presidio di garanzia rinvenibile nella legge di bilancio, in relazione a valori che hanno trovato recente costituzionalizzazione: art. 81 Cost., come riformato dall'art. 1 legge cost. 20 aprile 2012, n. 1¹³; ma anche artt. 97, comma primo, e 119, comma primo, Cost.) la funzione di controllo esercitata dal Parlamento; e, dal punto di vista gestionale, autorizza la gestione finanziaria nei limiti stabiliti nel bilancio stesso. Ciò, tuttavia, deve, comunque, avvenire con piena salvaguardia delle prerogative dei poteri dello Stato coinvolti nella decisione, nel senso che le commissioni e l'assemblea devono essere poste nelle condizioni di conoscere sufficientemente della questione

¹³ Sulla riforma costituzionale introdotta da legge cost. n. 1/2012 (recante «introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), che ha costituzionalizzato (tra l'altro) il principio di equilibrio (tra le entrate e le spese del) bilancio, si è formata copiosissima letteratura, che ha esaminato i diversi profili di impatto dei nuovi valori costituzionali, che hanno trovato ingresso in Costituzione, non solo mediante riforma dell'art. 81 Cost., ma anche mediante modificazione degli artt. 97 e 119 Cost. (ma anche la modificazione dell'art. 117 Cost. nei sensi disposti dall'art. 3 legge cost. n. 1/2012, ha prodotto un impatto molto rilevante, che, tuttavia, ha condotto ad esiti applicativi non convincenti: sul punto specifico, vedi L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in NOMOS, 2017).

Sulla portata e sull'impatto (non solo sugli aspetti più prettamente finanziari, ma anche sui diritti sociali) del principio costituzionale di equilibrio di bilancio, la letteratura scientifica è ormai copiosissima: sul punto, senza pretesa di esaustività, vedi A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2012; Id., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 108; Id., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Ann., VII, 2014; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in www.rivistaaic.it, 2012; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Fiangieri. Quaderno 2011*, 2012, 74 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in www.rivistaaic.it, 2012; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2014; per una ricostruzione del sistema costituzionale di bilancio, vedi G. LADU, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2018, 28; sui diversi profili problematici della costituzionalizzazione del suddetto principio, ivi compreso quello della sua giustiziabilità: M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012* (atti del seminario svoltosi in Roma il 22 novembre 2013), 2014, Milano, 42 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in www.rivistaaic.it, 2016; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 2012.

oggetto di esame al fine di deliberare in modo consapevole: si tratterebbe, in verità, di un dato di elementare considerazione.

Ora, ricordato che l'approvazione della legge di bilancio riguarda non solo l'autorizzazione delle (ad effettuare le) spese previste nel bilancio (nei limiti ivi stabiliti), ma anche le scelte in ordine alla acquisizione delle risorse: (tra l'altro) entità del prelievo fiscale (mediante rimodulazione di aliquote e scaglioni) e determinazione dell'indebitamento (un elemento, quest'ultimo, che, peraltro, ora, trova espressa limitazione costituzionale: art. 81, comma secondo, Cost.¹⁴); nel caso specifico, il profilo critico rilevato attiene proprio alla constatazione della mancata possibilità di sufficiente esame dei contenuti della decisione di bilancio, delle scelte di politica economica e finanziaria che nel bilancio avevano trovato traduzione (normativa e finanziaria).

2.2. Formazione del maxi-emendamento. - Come si accennava, rispetto al passato, è dato rilevare un elemento di effettiva distinzione: negli anni precedenti, il maxi emendamento (su cui veniva posta la fiducia) costituiva l'effetto (era definito sulla base) della discussione parlamentare sul disegno di legge di bilancio; nell'ultima occasione, invece, il maxi emendamento governativo è stato elaborato sulla base della "intesa" raggiunta con le istituzioni dell'Unione europea e della traduzione (normativa e finanziaria) nel bilancio dei contenuti di quell'accordo. Ne deriva, quindi, che, dopo una prima discussione parlamentare su una certa proposta di bilancio e dopo una prima approvazione (da parte della Camera dei Deputati) di un certo (disegno di) bilancio¹⁵, è stato sottoposto alla valutazione dell'assemblea, nei tempi strettissimi di cui si è detto e, quindi, senza

¹⁴ Per un richiamo dei contenuti normativi della legge di bilancio (stabiliti all'art. 21 legge n. 196/2009), vedi *sub* nota 2.

¹⁵ Si tratta del disegno di legge AC 1334 presentato, il 31 ottobre 2018, dal Ministro dell'economia e delle finanze, assegnato alla V Commissione bilancio, tesoro e programmazione in sede referente il 6 novembre 2018, approvato dall'assemblea della Camera dei Deputati l'8 dicembre 2018.

possibilità di effettivi esame e discussione sui contenuti specifici (posta la fiducia, per dirla brutalmente: o approvi o non approvi), un progetto di programmazione economica e finanziaria profondamente diverso dal punto di vista tecnico, con impatto molto rilevante sulla determinazione dei saldi di finanza pubblica¹⁶; e molto diverso anche dal punto di vista politico, delle linee generalissime di decisione (economica e finanziaria): non bisogna essere economisti per comprendere la rilevanza dell'impatto (anche politico, e non solo tecnico-finanziario) di quattro decimali di punto in più o in meno di indebitamento (e non c'è necessità di essere esperti della Ragioneria generale dello Stato per comprendere quale profondo impatto abbia una siffatta differenza sulle previsioni di bilancio, e, quindi, sui contenuti tecnici del bilancio, in termini di articolazione dei «programmi di spesa», i quali, come noto, costituiscono l'unità di voto parlamentare del bilancio).

Il riportato andamento degli accadimenti esclude che l'assemblea ed i singoli parlamentari abbiano avuto la possibilità di formarsi un'idea sui contenuti tecnici del maxi emendamento e, quindi, sui contenuti effettivi delle disposizioni di spesa e di entrata del disegno di legge di approvazione del bilancio, che era chiamato a valutare¹⁷; ne

¹⁶ In proposito, può essere sufficiente ricordare (senza necessità di riferire, nella presente sede, in ordine ai dettagli delle misure correttive), per la estrema rilevanza dei dati, che, per effetto delle misure finanziarie ed economiche apportate dal Governo con il maxi emendamento (e sottoposte alla valutazione della Commissione europea con la lettera del 18 dicembre 2018): si è prodotto un impatto correttivo (modificativo) sui saldi di bilancio per un importo complessivo di oltre dieci miliardi di euro per il 2019, di oltre dodici miliardi di euro per il 2020, di sedici miliardi di euro per il 2021; si è determinata la riduzione al due per cento (in relazione al PIL), e, quindi, di quattro decimali di punto rispetto alle previsioni (2,4 per cento in relazione al PIL) di appena un mese prima (il suddetto dato, infatti, risultava confermato anche nel revisionato progetto di documento programmatico di bilancio del 13 novembre 2018), del livello di «indebitamento netto»; si è determinata una riduzione delle previsioni relative al tasso di crescita del PIL, il quale è sceso all'uno per cento (per il 2019), e, quindi, di mezzo punto percentuale rispetto dal dato (1,5 per cento) indicato appena un mese prima (anche tale dato, infatti, risultava confermato nel revisionato progetto di documento programmatico di bilancio del 13 novembre 2018).

¹⁷ Con maggiore nettezza critica, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in www.federalismi.it, 2019, 4, osserva che (all'esito della decisione del giudizio per conflitto tra poteri emessa dalla Corte costituzionale, di cui si dirà *infra*) ci si trova in

consegue che, nella migliore delle ipotesi, la scelta approvativa (o non approvativa) è stata espressa sulla base degli elementi generalissimi di politica economica e finanziaria (per quello che può valere, e per rimanere agli elementi che hanno avuto maggiore rilevanza mediatica: entità dell'indebitamento, "reddito di cittadinanza", "quota cento"). Si tratterà di vedere (*infra*) quale rilevanza riesce a presentare tale dato di facile constatazione, in funzione di garanzia delle attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari la cui effettività può assicurare il concorso decisionale e il controllo politico (nello specifico, sugli andamenti e sulla stabilità della finanza pubblica).

3. La promulgazione della legge di bilancio. – La stringente (diciamo così) tempistica del procedimento approvativo (sinteticamente riportata *sub* 2.1) della legge di bilancio presenta un ulteriore profilo di rilevanza. Merita di essere ricordato, infatti, che, approvato nel pomeriggio del 30 dicembre 2018 il disegno di legge di approvazione del bilancio, nella serata dello stesso giorno (e, quindi, un paio di ore dopo) è intervenuta la promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica. Non è dato conoscere (ovviamente) quali temi di approfondimento – sul complesso documento legislativo - abbia sviluppato il Presidente della Repubblica nel tempo utilizzato; è certo, tuttavia, che, nel caso specifico, la riportata scansione cronologica degli eventi autorizza ad escludere che il Capo dello Stato abbia avuto la possibilità di approfondire eventuali profili problematici della legge di bilancio: approfondimento che, ovviamente, non attiene certo alla verifica dei singoli programmi

una situazione in cui «una legge di straordinaria importanza, non solo finanziaria, ma anche politico-sostantiva, quale la legge di bilancio, viene formalmente approvata da un Parlamento ignaro dei suoi contenuti, in violazione delle regole procedura di cui all'art. 72 (mancherebbe del tutto il passaggio in Commissione, non c'è approvazione articolo per articolo, non c'è stata alcuna possibilità di proporre emendamenti), in un testo redatto dal solo Governo».

di spesa, e men che meno, ovviamente, alla valutazione delle scelte di politica economica e finanziaria trasfuse nella decisione di bilancio¹⁸; ma riguarda la generale garanzia dei valori costituzionali di equilibrio (tra le entrate e le spese) di bilancio e di contenimento dell'indebitamento cui è ispirato il rinnovato sistema costituzionale di finanza pubblica: principi, peraltro, espressamente (e ripetutamente) evocati proprio dal Presidente della Repubblica durante la travagliata evoluzione della procedura legislativa che ha riguardato il bilancio di previsione per l'anno 2019¹⁹. In proposito, sembra di poter ritenere che il Capo dello Stato abbia ragionevolmente fatto affidamento, da un lato, sulla fiducia conseguita (sul documento, e sulle scelte di politica economica e finanziaria ivi contenute) nella sede concertativa europea; mentre, sul piano interno, della sostenibilità della manovra, abbia trovato sufficienti rassicurazioni nel lavoro tecnico della Ragioneria generale dello Stato. Così, sulla base di tali elementi, il Presidente della Repubblica ha ritenuto preferibile determinarsi nel senso della immediata promulgazione della legge di bilancio²⁰, nella

¹⁸ Le scelte di politica economica e finanziaria vengono in rilievo in relazione all'impatto che producono sui principi costituzionali di cui all'art. 81 Cost. e sul sistema costituzionale di finanza pubblica.

¹⁹ In proposito, merita di essere segnalata la circostanza che, in occasione della autorizzazione della presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019, il Presidente della Repubblica, con lettera del 31 ottobre 2018, ha ritenuto, «sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli artt. 81, 97 e 117, delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, delle osservazioni e della richiesta avanzata dalla Commissione europea», di «sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare – il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee». Rimane marcato il carattere monitorio della richiamata sollecitazione presidenziale.

²⁰ Deve essere rilevato che il disappunto del Presidente della Repubblica per quanto accaduto proprio a proposito della legge di bilancio, ha trovato misurata esplicitazione nel messaggio di fine anno (31 dicembre 2018), nel quale il Presidente riferisce testualmente: «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»; sintetizza le ragioni per le quali si è determinato nel senso riferito in tempo tanto brevi: «Avere scongiurato la 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»; aggiunge: «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». Non è questa la sede per fare osservazioni sul richiamato messaggio presidenziale; tuttavia, proprio la particolare significatività dell'ultimo passaggio riportato avrebbe meritato diversa considerazione, anche se difficilmente avrebbe potuto costituire un segnale di incoraggiamento per la Corte costituzionale (chiamata, come accennato e

consapevolezza che (non solo ogni diversa iniziativa²¹, ma anche, più semplicemente) ogni altra attività di verifica avrebbe impedito la pubblicazione della legge nella Gazzetta ufficiale entro il 31 dicembre ed avrebbe reso inevitabile il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio (che, peraltro, avrebbe richiesto apposita autorizzazione legislativa: art. 81, comma quinto, Cost.), con inevitabili ripercussioni in termini di "allarme" ovvero di incertezza dei mercati finanziari e ricadute negative sul quadro finanziario ed economico interno (ma, sul punto, si dirà *infra sub 6*).

Si tratta di una scelta comprensibile, anche perché, raggiunta l'intesa (pur se, come visto, provvisoria e condizionata) con la Commissione europea, sarebbe stato obiettivamente problematico per il Presidente della Repubblica rallentare l'entrata in vigore della legge di bilancio (in considerazione delle implicazioni di ordine politico-istituzionale e di ordine tecnico-finanziario che ne sarebbero conseguite, e che pure non possono essere trascurate dal Capo dello Stato)²²: la qual cosa,

come si vedrà *infra*, ad esaminare un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto da alcuni Senatori), per la genericità dei richiami (resa inevitabile dalla natura del suddetto messaggio), nei quali sembra prevalere l'aspetto giustificativo (anzi, in verità, il suddetto messaggio avrebbe, semmai, potuto produrre un effetto "dissuasivo", per il fatto stesso che il Presidente si era determinato nel senso di evitare l'esercizio provvisorio del bilancio).

²¹ A tal proposito, deve ritenersi fermo, anche in relazione alla legge di bilancio, il potere di rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost., il quale non può conoscere compressione né compromissione in considerazione della circostanza che l'attivazione del suddetto potere è suscettibile di determinare la necessità di ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio. Sul punto, vedi *infra sub 7*.

²² Pur dovendosi rilevare che non mancavano segnali di sicura problematicità che avrebbero potuto autorizzare una scelta diversa da parte del Presidente della Repubblica. Ad esempio, in tal senso appare tutt'altro che trascurabile la circostanza che la decisione di finanza pubblica apprestata dall'Italia abbia incontrato le osservazioni critiche dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che, come noto, è un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, istituito presso le Camere ai sensi dell'art. 5, comma primo, lett. f), legge cost. n. 1/2012 e disciplinato ai sensi degli artt. 16 ss. legge n. 243/2012. (Deve pur essere rilevato che il regolamento UE 21 maggio 2013, n. 473 prescrive, all'art. 5, l'istituzione, da parte degli Stati membri, di organismi indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza, tra l'altro, delle regole di bilancio che integrano, nei bilanci nazionali, l'obiettivo di bilancio a medio termine, e su altri aspetti fondamentali in relazione ai vincoli economici e finanziari prescritti dalle istituzioni europee). Nello specifico, è tutt'altro che trascurabile la circostanza che l'Ufficio parlamentare di bilancio non abbia validato le previsioni macroeconomiche sul 2019 contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, rilevando

tuttavia, e indipendentemente dal caso in esame, riesce ad essere indicativa di una qualche difficoltà nelle relazioni tra le diverse istituzioni dello Stato, e, soprattutto, di un processo recessivo degli organi di garanzia.

4. Il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; l'ordinanza di inammissibilità della Corte. – Come detto, in occasione dell'ultima legge di bilancio, vi è stato un seguito giurisdizionale, in quanto alcuni parlamentari di opposizione²³ hanno sollevato un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avanti alla Corte costituzionale: dolendosi, in sostanza, delle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge di bilancio di previsione, le quali non avrebbero garantito il pieno esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite ai singoli parlamentari con riferimento al procedimento legislativo di cui all'art. 72 Cost. e, con specifico riguardo alla (procedura di approvazione della) legge di bilancio, di cui agli artt. 81 e 97, comma primo, Cost.; ed osservando criticamente, tra l'altro, che l'approvazione della legge di bilancio attraverso un "maxi-emendamento" sul quale il Governo ha posto la

(nelle Osservazioni in data 13 ottobre 2019) «significativi e molteplici disallineamenti sulle principali variabili del quadro programmatico, con riferimento sia alla crescita economica sia ai prezzi». Né è trascurabile il fatto che lo stesso Ufficio parlamentare di bilancio, anche in relazione nuovo quadro macroeconomico posto a base del bilancio "tradotto" nel maxi-emendamento governativo su cui è stata posta la fiducia, pur ritenendo (con la lettera del 22 dicembre 2018), dopo aver precisato che la ristrettezza dei tempi non ha consentito di seguire la procedura propria dell'esercizio di validazione, «plausibile» la «previsione del MEF per il 2019», non ha mancato di rilevare che il suddetto quadro previsionale presenta «non trascurabili rischi di revisione al ribasso»: rischia che risultano amplificati se si considerano le previsioni per il 2020 e 2021». Allo stesso modo, qualche perplessità può ben derivare dalla circostanza che, a distanza di circa un mese (tra il 13 novembre ed il 18 dicembre 2018), le previsioni di crescita del PIL siano state riviste al ribasso di circa mezzo punto percentuale (si è scesi dall'1,5 per cento all'un per cento). Molto significativo, nei sensi problematici rilevati, è anche il contenuto della richiamata lettera del 19 dicembre 2018 a firma dei Commissari Dombrovskis e Moscovici: sul punto, vedi *sub* nota 1).

²³ Per la precisione, il ricorso è stato proposto da trentasette senatori, i quali hanno sollevato il conflitto di attribuzione, distintamente, a titolo individuale (nella qualità di singoli senatori), in qualità di «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» e in qualità di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato»; nei confronti, tra, gli altri, del Governo e del Presidente del Senato della Repubblica.

questione di fiducia avrebbe comportato un'inaccettabile compressione del ruolo delle Camere e delle loro articolazioni.

La Corte costituzionale, con ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, ha dichiarato inammissibile il ricorso.

4.1. La decisione della Corte: a) legittimazione soggettiva dei singoli parlamentari; «sostanziale negazione» o «evidente menomazione» delle funzioni costituzionali. - La richiamata decisione della Corte costituzionale presenta profili di sicuro interesse: in particolare, nei passaggi motivativi in cui trova sviluppo il principio - già affermato, in astratto, dalla giurisprudenza costituzionale²⁴ - che riconosce in capo al singolo parlamentare la legittimazione a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato per la tutela di attribuzioni individuali di potere costituzionale²⁵; ma anche quando si osserva sui caratteri fondamentali e sui profili teleologici del bilancio dello Stato. E, tuttavia, le conclusioni cui

²⁴ In effetti, la giurisprudenza costituzionale, nel dichiarare inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (proposti anche da singoli parlamentari), ha costantemente ribadito il principio (ma, in verità, sembra più una formula di stile) secondo cui rimane «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato (ordinanze n. 163 del 2018 e n. 177 del 1998)»: vedi già Corte cost. (ord.) 20 maggio 1998, n. 177; e, da ultimo, Corte cost. (ord.) 27 luglio 2018, n. 181.

²⁵ La Corte in esame esclude, invece, la legittimazione «a sollevare conflitto di attribuzioni (ex art. 37 legge n. 87/1953) in capo alla «minoranza di un decimo dei componenti del Senato, perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo parlamentare riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto». Meno rigida (e, in verità, anche meno persuasiva “nel merito”) la chiusura della Corte rispetto alla legittimazione ad agire per conflitto in capo ai gruppi parlamentari: legittimazione che, nel caso in esame, viene esclusa «per la mancata «indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale» (richiamando, sul punto, Corte cost., ord., 21 dicembre 2017, n. 280). Quindi, la legittimazione del gruppo parlamentare non viene esclusa in termini assoluti. In termini critici, sulle questioni, A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in www.federalismi.it, 2019, 3, il quale osserva, tra l'altro, che Corte cost. n. 17/2019 «ha mancato un'occasione storica: l'occasione di riconoscere uno *status* costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione»; rilevando che «l'opposizione in regime di “parlamentarismo assoluto” continua dunque ad essere sguarnita di difese costituzionali: disarmata, a differenza di quel che avviene in tutti i grandi ordinamenti europei, dove vi è lo strumento principe del ricorso diretto di minoranza alla Corte»: ed a tale mancanza, «la Corte avrebbe potuto supplire con la legittimazione al conflitto di attribuzione».

giunge la Corte non valorizzano (ovvero risultano scarsamente coerenti con) gli sviluppi motivativi della decisione.

Quanto al primo aspetto, la Corte costituzionale porta ad evoluzione il principio (sopra richiamato) considerato in astratto, e, con riferimento al caso specifico, riconosce esplicitamente in capo al singolo parlamentare la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri, la quale, tuttavia, rimane «rigorosamente circoscritta» (quanto al profilo oggettivo) alle ipotesi in cui risultino allegati e provati «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente» ovvero «vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari»²⁶: violazioni che, peraltro – secondo la Corte – devono essere «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione», ai fini dello scrutinio di ammissibilità del conflitto.

In ordine al profilo soggettivo, il riconoscimento al singolo parlamentare della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri trova ragione – nella ricostruzione della Corte – nello «*status* costituzionale del parlamentare», che consiste in «una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea», e

²⁶ Esclude, la Corte, che possano trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato censure che riguardino «esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera»: «non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo». La rigorosa circoscrizione, quanto al profilo oggettivo, della legittimazione attiva del singolo parlamentare e, in sostanza, del sindacato della Corte (in sede di conflitto tra poteri), trova ragione nella necessità di assicurare «il dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento». Ma può ben ritenersi che la Corte abbia anche inteso fissare un argine alla prevedibile proliferazione di ricorsi proposti da singoli parlamentari ed alla «giurisdizionalizzazione» del conflitto politico. Sul punto, M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *NOMOS*, 2019, 3, osserva che, «a decidere diversamente, la Corte avrebbe aperto la strada al ricorso delle minoranze in ogni circostanza (quanto meno con riguardo alla denuncia di vizi procedurali), con tutti i problemi che ciò potrebbe comportare; innanzi tutto quello di trasformare la Corte stessa in una “terza camera”». E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019: molte novità ed un dubbio*, in *Quad. Cost.*, 2019, 430, osserva che la posizione di apertura espressa da Corte cost. (ord.) n. 17/2019, «potrebbe indebolire la posizione del Parlamento, stimolando un eccesso di conflittualità interna, destinata, tra l'altro, a ingolfare la Corte sotto il peso di conflitti caratterizzati da un'elevata caratura politica».

comprende «un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa»²⁷. In ogni caso, i principi costituzionali (di cui all'art. 72 Cost.) che scandiscono il procedimento legislativo impongono che i singoli parlamentari siano posti nelle condizioni «di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo di legge, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti»; e costituiscono presupposti indefettibili a garanzia «dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa».

4.2. segue. b) La legge di bilancio: profili funzionali e garanzie costituzionali di procedimento. – Con riguardo agli aspetti che riguardano le decisioni legislative a carattere finanziario, rileva Corte cost. n. 17/2019 che la tutela delle (viste) garanzie poste a presidio delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari – e che, in astratto, è suscettibile di autorizzare la rilevazione del conflitto tra poteri – deve essere ancor più stringente («ciò vale in particolare») «in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin

²⁷ Secondo la Corte in esame, nell'ambito della funzione legislativa, «le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea». Ne consegue che i parlamentari, in quanto «organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite, debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari».

dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare. Richiama, la Corte, i punti di approdo della elaborazione della copiosa giurisprudenza costituzionale, che, negli ultimi anni (soprattutto successivamente a legge cost. n. 1/2012), è stata investita con estrema frequenza di questioni riguardanti la legittimità costituzionale di disposizioni di legge in relazione ai principi di cui all'art. 81 Cost. (in particolare, quelli) volti a garantire l'equilibrio di bilancio ed a fissare limitazioni al ricorso all'indebitamento; e che ha ripetutamente evidenziato la centralità del bilancio, quale «principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche»²⁸: bilancio definito, con enfasi, «un "bene pubblico", nel

²⁸ È giusto, tuttavia, rilevare che, già da molti anni, una parte della dottrina (vedi L. SAMBUCCI, *La Programmazione finanziaria negli enti locali*, Napoli, 2009, 244; ma vedi anche Id, *Controllo giurisdizionale del bilancio degli enti locali: un'occasione persa?*, in *Riv. Corte conti*, 1/2007) evidenzia la centralità del bilancio (e dei documenti di bilancio) quale strumento di decisione finanziaria e di programmazione economico-finanziaria; quale strumento essenziale di effettività del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nella nuova declinazione che si è affermata in esito alle riforme amministrative che hanno preso avvio a partire dall'inizio degli scorsi anni Novanta) e del nuovo modello amministrativo, orientato ai risultati (in termini di efficacia, efficienza ed economicità dei servizi), orientato alla gestione; quale strumento di garanzia della stabilità dei conti pubblici e di contenimento della spesa. E già in tempi ancora più lontani A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di Contabilità di Stato*, Roma, 1986, 104, aveva evidenziato l'evoluzione del bilancio che si caratterizzava «non più come atto di recepimento di indirizzi di politica economica, bensì come atto tipico di indirizzo esso stesso».

È anche giusto evidenziare che la giurisprudenza costituzionale, sostanzialmente, si limita a prendere atto dell'inevitabile approdo della evoluzione del sistema finanziario pubblico che ha caratterizzato, non senza qualche eccesso invasivo, la produzione legislativa degli ultimi anni. Un processo evolutivo di cui la riforma costituzionale introdotta dalla citata legge cost. n. 20 aprile 2012, n. 1 e la legge attuativa 24 dicembre 2012, n. 243 costituiscono un momento importante, ma che prende avvio dalla citata legge 31 dicembre 2009, n. 196, e prosegue: con il d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 (recante disposizioni di «attuazione dell'art. 2 legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili»); con il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (recante «disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 legge 5 maggio 2009, n. 42»); con il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 118/2011); con il d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, recante il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato; con il d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e potenziamento della funzione del bilancio di cassa; con la legge 4 agosto 2016, n. 163, che, in attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 243/2012, ha rivisto profondamente il contenuto e la struttura della legge di bilancio (con soppressione, tra l'altro, della legge di stabilità); con la legge 12 agosto 2016, n. 164, recante modifiche alla legge n. 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali «conseguenti alle nuove regole

senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte sia in ordine all'acquisizione delle entrate sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche».

È la stessa Corte, infine, a ricordare che «il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione».

4.3. segue. c) Critica della prassi approvativa della legge di bilancio mediante posizione della fiducia sul maxi emendamento. – Sotto altro profilo di rilevanza, Corte cost. n. 17/2019 ha ribadito le posizioni della giurisprudenza costituzionale che già in passato aveva segnalato criticamente «gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo». E, con specifico riguardo alla legge di approvazione del bilancio, pur rilevando che la posizione della questione di fiducia sul maxi emendamento governativo costituisce «prassi consolidata» e che «se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta da parte dei governi di ogni composizione politica», ha osservato che «occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire

adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»; con d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116, recante «disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90». Sugli eccessi invasivi della legislazione statale in materia di bilancio e contabilità degli enti pubblici territoriali, vedi L. SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio*, in www.federalismi.it, 2016.

una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo»; rilevando, peraltro, nel caso concreto, che «le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia».

Osserva, infine, la Corte, con specifico riferimento alla fattispecie esaminata, che «non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare»²⁹.

4.4. segue. d) Le ragioni della inammissibilità del ricorso. –

Come detto, la Corte costituzionale, con ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, si è determinata nel senso della inammissibilità del ricorso proposto dai senatori, ritenendo di non poter ravvisare, nel caso concreto – pure a fronte degli elementi rilevati (sopra riportati) – «un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità» del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri proposto dal singolo parlamentare³⁰. Elementi - «abuso del procedimento legislativo» e «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali, «sostanziale negazione» o «evidente menomazione» delle funzioni costituzionali - che, nel caso concreto, rimangono esclusi «dall'innesto, sulla ricordata prassi dei maxi-emendamenti votati con la fiducia di due fattori concomitanti», cui la

²⁹ È la Corte stessa, pertanto, a ritenere effettive, nel caso esaminato, sia «le carenze lamentate dal ricorso» sia la «compressione dell'esame parlamentare» (e, d'altra parte, sarebbe stato difficile, visto l'andamento degli eventi – documentato dalla registrazione dei “lavori” parlamentari – contestarne la sussistenza). La Corte, tuttavia, come si vedrà *infra*, attribuisce rilevanza “giustificativa” ad alcuni elementi, i quali, in verità (come anche si dirà), appaiono insuscettibili di incidere in senso ridimensionativo della gravità della violazione delle prerogative funzionali dei singoli parlamentari, tanto più se si considera che ciò ha indebolito, attenuato, il presidio dei valori costituzionali che, nello specifico, le attribuzioni degli stessi parlamentari erano destinate a garantire.

³⁰ Criticamente sul punto, 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, 2019, 6, osserva: «non si capisce cosa avrebbero dovuto subire di più i parlamentari in genere e quelli di minoranza in particolare nella vicenda contestata per assurgere al livello di evidenza cui pensa il giudice costituzionale».

Corte riconosce valenza giustificativa (ovvero diminutiva) della rilevata indubbia «compressione dell'esame parlamentare»³¹. Fattori rinvenuti: da un lato, nella «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», che «ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento»; e, da altro lato, nelle «riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017», applicate al procedimento per l'approvazione del bilancio dello Stato per la prima volta nel caso di specie»³².

Inoltre, la Corte attribuisce rilevanza giustificativa («tuttavia, occorre anche considerare») anche alla circostanza (già riferita) che la prassi della posizione del voto di fiducia sul maxi-emendamento «si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica». Ritenendo, peraltro, meritevole di considerazione il fatto che «il disegno di legge originario era già stato esaminato alla Camera dei Deputati e ivi votato in commissione e in assemblea» e che «il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel

³¹ A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *www.federalismi*, 2019, 3, rileva criticamente la genericità «delle attenuanti» addotte dalla Corte, ritenute insuscettibili di rimuovere, nel caso in esame, «la grave e manifesta violazione di prerogative che la Costituzione riconosce ai singoli parlamentari», trattandosi di elementi che «al più possono aver contribuito a rendere l'anomalia legislativa più evidente ma che, certamente, non possono essere utilizzati a dimostrazione di un suo ridimensionamento».

³² Osservando che «la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi». In verità, proprio la finalità delle modifiche regolamentari (richiamata dalla stessa Corte) escludeva del tutto la (possibilità di) compressione dei tempi di esame del testo di legge emendato.

momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione»³³.

In conclusione, i riportati elementi di considerazione - che «i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee» e che, comunque, non sia rimasta «del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale»³⁴ (del testo di legge sottoposto all'approvazione delle Camere) - hanno indotto la Corte a determinarsi nel senso di non ravvisare, nel caso concreto, «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», e, in definitiva, nel senso della inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

³³ Si tratta di un dato motivativo che, da un lato, rimane scarsamente significativo in considerazione delle profonde modificazioni che (per espresso riconoscimento della Corte stessa) sono state apportate all'originario disegno di legge di bilancio, in esito alla "intesa" raggiunta con le istituzioni europee. E che, da altro lato, evidenzia il carattere fortemente discrezionale delle valutazioni della Corte, sprovviste di ancoraggio a parametri oggettivi (o anche solo stabili, se si considera che sono formulate sulla base di una tabella di raffronto, riguardante il maxi-emendamento, contenuta nel dossier Senato pubblicato in edizione provvisoria): le quali, quindi, in quanto tali, rimangono insuscettibili di attivare, per il futuro, comportamenti virtuosi in sede di procedimento legislativo di approvazione del bilancio. Sul punto, in senso critico, S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it, 2019, 8, (si) chiede, senza troppe sfumature: «Ma può la Corte costituzionale esprimere un giudizio di natura essenzialmente politica sulla misura (qualitativa? quantitativa?) in cui le parti discusse sono poi confluite nel testo definitivamente approvato?». R. LIETO, *Conflitto tra poteri e "soglia di evidenza"*. *Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in www.rivistaaic.it, 2019, 255, rileva che «la Corte non ci dà alcuna coordinata per capire quali siano i suoi parametri di valutazione dell'evidenza. A ciò si aggiunga che, com'è stato già sottolineato, l'art. 37 parla di esistenza della materia del conflitto non di una particolare soglia di evidenza del conflitto».

³⁴ Non è stato sviluppato, invece, dalla Corte un profilo che avrebbe potuto dare maggiore consistenza alle considerazioni motivative sopra riportate, riguardante la circostanza che, ai sensi dell'art. 129, comma primo, reg. Senato, in Assemblea, sul disegno di legge di bilancio si svolge una discussione generale, che è riservata agli interventi relativi alla impostazione globale del bilancio ed alle linee generali della politica economica, finanziaria e dell'amministrazione dello Stato (e analoga disposizione è contenuta all'art. 123, comma secondo, reg. Camera). Una impostazione che, tuttavia, si giustifica in considerazione delle prescrizioni regolamentari che, in sede di esame del disegno di legge di bilancio, rendono centrale e fondamentale il lavoro referente della V Commissione permanente (Bilancio e programmazione): lavoro che, nel caso in esame, come visto, è rimasto impedito - sul bilancio risultato all'esito del maxi-emendamento governativo - dalla contrazione dei lavori parlamentari in seguito alla posizione della questione di fiducia. Elementi di sistema che spiegano le ragioni per le quali uno dei motivi su cui, nel caso in esame, si appunta il ricorso per conflitto, è costituito proprio dalla rilevazione del mancato esame referente da parte della V Commissione permanente sul maxi-emendamento (sul punto specifico, vedi anche *infra sub* nota 50).

5. I profili di criticità dell'ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17. –

L'ordinanza della Corte, pur segnalandosi (come accennato) per indubbi spunti a carattere evolutivo, si espone a diversi profili di criticità in relazione alla decisione del caso concreto.

5.1. Lo scrutinio di ammissibilità del ricorso. - Nello specifico, è stata generalmente accolta con favore l'apertura della Corte in relazione alla legittimazione dei singoli parlamentari a proporre ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato³⁵, limitatamente ai casi in cui siano ravvisate manifeste violazioni delle prerogative costituzionali, le quali, tuttavia, come visto, devono essere «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione». Ne consegue che la gravità («sostanziale negazione o evidente menomazione») e l'evidenza delle violazioni delle

³⁵ V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in www.federalismi.it, 2019, 271, evidenzia come l'ordinanza si segnali, in particolare, anche «per la nettezza con la quale ha voluto riaffermare la legittimazione soggettiva dei parlamentari a difendere con il conflitto le attribuzioni che la Costituzione riconosce loro come singoli». F. LANCHESTER, *I custodi della Costituzione e la loro azione parallela*, in *NOMOS*, 2018, in alcune prime considerazioni all'indomani del comunicato della Corte costituzionale sulla ordinanza n. 17/2019, ha segnalato «la novità eclatante della legittimazione a ricorrere dei singoli parlamentari in caso di grave lesione dei loro diritti fondamentali»; osservando che «si tratta di una vera e propria mossa del cavallo della Corte che apre anche in modo clamoroso al controllo degli stessi *interna corporis*, finora zona franca per la giustizia costituzionale».

Sul punto, in senso dubitativo, E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019: molte novità ed un dubbio*, cit., 430, pur rilevando il carattere innovativo della posizione espressa dalla Corte, osserva che «il singolo parlamentare nell'esercizio delle sue competenze opera come organo interno della Camera con compiti che non esprimono la volontà definitiva del potere di appartenenza, ma concorrono a definire tale volontà attraverso i vari passaggi del procedimento legislativo e dell'attività di controllo». In senso critico rispetto alla posizione della Corte rispetto alla legittimazione soggettiva dei singoli parlamentari, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 5, il quale rileva che «il parlamentare è organo e non potere: nessuna dichiarazione, nessuna iniziativa legislativa, nessun voto del singolo parlamentare è in grado di impegnare la camera di appartenenza. Solo se lo fosse, sarebbe potere dello Stato. Il singolo parlamentare è titolare di attribuzioni che non esprimono altro che la sua (libera) volontà, una volontà che la discussione, il procedimento legislativo, la votazione possono sempre modificare, sovvertire, negare». 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*, in www.federalismi.it, 2019, 25, osserva che, in verità, si tratterebbe «non già di violazione di attribuzioni di singoli parlamentari ma di violazione da parte del legislatore dei limiti ad esso posti dalla Costituzione, tra i quali certamente vi è lo stesso procedimento legislativo quale sede ordinaria e non comprimibile del processo democratico di governo».

prerogative funzionali dei singoli parlamentari costituiscono il presupposto di ammissibilità del conflitto tra poteri³⁶.

Si tratta di un elemento che, pur volto (come visto) a garantire l'autonomia delle Camere, è suscettibile di ingenerare un primo profilo di problematicità, il quale attiene, da un lato, alla rilevazione che la valutazione della Corte, nella sede sommaria propria dello scrutinio di ammissibilità, si estende al merito del conflitto³⁷: la criticità è costituita dalla circostanza che ciò avviene in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 37, comma quarto, legge n. 87/1953, e, quindi, la decisione (di inammissibilità), pur investendo (per le peculiarità del caso in esame) il "merito" della questione, è assunta senza il coinvolgimento processuale delle parti³⁸. Da altro lato,

³⁶ In verità, Corte cost. (ord.) n. 17/2019 precisa che, nel caso esaminato, le «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari» costituiscono («assurgono a») «requisiti di ammissibilità» del conflitto.

³⁷ È noto che, in sede di valutazione di ammissibilità, la Corte – ai sensi dell'art. 37, comma quinto, legge n. 87/1953 – è chiamata a verificare «se esiste la materia del conflitto» (in caso di ammissione, disporrà per il seguito del giudizio e deciderà nel contraddittorio delle parti). Sulle caratteristiche del controllo preliminare di ammissibilità di cui all'art. 37, commi terzo e quarto, legge n. 87/1953, vedi F. SORRENTINO, *Art. 137 (quinta parte)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 479, il quale rileva, tra l'altro: che «la fase preliminare del procedimento. *Garanzie costituzionali* o ha carattere meramente delibatorio e non comporta l'instaurazione del rapporto processuale tra il ricorrente e la o le controparti; e che la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso, se impedisce il passaggio alla fase successiva, non preclude al ricorrente o ad altri poteri la riproposizione, anche negli stessi termini del ricorso: ciò discende sia dalla mancanza di termini di decadenza per la proposizione del ricorso sia dalla circostanza che, su una pronuncia del genere, non potrebbe formarsi un giudizio in senso sostanziale».

Nel caso in esame, in sostanza, il ragionamento della Corte è stato il seguente: vi è stata «una compressione dell'esame parlamentare»; ma perché vi possa essere «materia del conflitto» (e, quindi, il ricorso possa essere ritenuto ammissibile) è necessario che siano «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione» (sono, come visto, le parole della Corte) «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari». Ora, in disparte ogni altra considerazione, sembra obiettivamente difficile negare che, nel caso specifico (e in tutti quelli analoghi che, in seguito alla "apertura" della Corte, si proporranno), il merito della controversia (e, cioè, se vi sia stato oppure no, conflitto tra poteri, consistente nella grave violazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari) riguardi proprio la valutazione della entità (della gravità) della "menomazione".

³⁸ Sul punto specifico, più criticamente, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, cit., 3, che «utilizzare la procedura dell'ammissibilità per emettere un giudizio di merito – per di più inappellabile – significa aprire la strada all'onnipotenza di una Corte che non risponde a nessuno dei propri (possibili) errori». Si tratta di una impostazione che trova rinforzo nella considerazione che, con la definizione della questione in camera di consiglio, nel caso in esame è venuto meno anche il "controllo", in senso lato, che la garanzia del contraddittorio riesce (è suscettibile di riuscire) comunque ad assicurare rispetto alla

sembra difficile negare che, in caso di ammissione del (ricorso per) conflitto – e, quindi, di ritenuta sussistenza di violazioni funzionali gravi e manifeste – l’ordinanza della Corte, adottata in difetto di contraddittorio, sia suscettibile di orientare la decisione di merito della Corte stessa: e, cioè, sembra piuttosto difficile (nel senso che è più complicato, pur essendo possibile) che, dopo aver ritenuto sussistenti e comprovati «una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente» ovvero «vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», la Corte decida di ritenere infondato il ricorso³⁹. Ne consegue che, nella impostazione proposta dalla Corte, l’ordinanza di ammissione è destinata a trasformarsi in un provvedimento anticipatorio della decisione di merito: la qual cosa, pur trovando considerazione nell’ordinamento processuale (con riferimento a fattispecie diverse), esclude che la decisione possa essere adottata senza la costituzione del contraddittorio tra le parti⁴⁰.

decisione dei giudici. Più sfumatamente, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento*, cit., 278, osserva che le diverse questioni problematiche «avrebbero ragionevolmente trovato sede più idonea per essere svolte e discusse nella sede del giudizio di merito sul conflitto, piuttosto che nella sede meramente deliberativa, senza contraddittorio, utilizzata dalla Corte». E. CHELI, *L’ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019: molte novità ed un dubbio*, cit., 429, rileva che «la Corte non ha però potuto evitare una forzatura nella tecnica del processo offrendo ad una chiara pronuncia di merito lo strumento preclusivo dell’inammissibilità».

³⁹ E probabilmente, proprio al fine di evitare di venirsi a trovare in tale situazione, la Corte ha preferito determinarsi nel senso della inammissibilità del ricorso per conflitto: una decisione che, tuttavia, rimane esposta ai profili di criticità di cui si dirà *infra*.

⁴⁰ Si tratta di un aspetto problematico che si sarebbe evitato se la Corte non avesse affermato la necessità, ai fini della ammissibilità del ricorso, che le dedotte «violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione». In effetti, le (comprensibili) finalità perseguite dalla Corte – in termini di rigorosa circoscrizione della legittimazione attiva del singolo parlamentare, «quanto al profilo oggettivo» - riescono a trovare ampia garanzia nel principio secondo cui «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera», con preclusione di ammissione delle doglianze riguardanti «un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo»: un principio – ovviamente, unito alla valutazione di potenzialità vulnerativa delle violazioni dedotte (vedi *infra*) – da un lato, suscettibile di assicurare, senza necessità di ulteriori “aggravamenti”, un ampio spazio di esercizio del potere “selettivo” in sede di sommaria deliberazione; e, da altro lato, non eccessivamente “vincolante” (in caso di ammissione del ricorso) quanto alla decisione di merito.

Gli elementi rilevati militano nel senso di ritenere preferibile, nella situazione data (e, cioè, nel caso concreto esaminato, e sulla base delle rilevazioni della stessa Corte), l'ammissione del ricorso; e, in astratto, la soluzione secondo cui l'esame di ammissibilità del conflitto debba incentrarsi nella valutazione di sussistenza di violazioni suscettibili di compromettere il pieno esercizio delle funzioni costituzionali dei parlamentari e di determinare la grave vulnerazione delle prerogative degli stessi⁴¹.

5.2. Alcuni elementi di contraddittorietà della decisione di inammissibilità: a) la centralità del bilancio. – Sotto altro profilo di problematicità, proprio le (condivisibili) valutazioni della Corte costituzionale in ordine alla centralità della legge di bilancio, quale momento fondamentale di decisione nelle scelte di politica economica e finanziaria (sul punto, vedi *sub* 4.2)⁴², autorizzano perplessità sulla decisione, nel caso concreto, di non ammissione del ricorso per conflitto. E ciò è tanto più vero già solo se si considera – come, peraltro, fa la stessa Corte⁴³ – che proprio la conclamata rilevanza delle scelte sulle quali gli organi parlamentari sono chiamati a deliberare impone (se non un rinforzo, certo) una maggiore attenzione nel garantire l'effettività del pieno esercizio delle

⁴¹ In sostanza, in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 37, commi quarto e quinto, legge n. 87/1953, la Corte verifica la eventuale sussistenza di violazioni delle competenze funzionali (degli organi coinvolti) potenzialmente suscettibili di compromettere le prerogative costituzionali attribuite ai singoli parlamentari: tali, perciò, da esuberare il potere regolativo dell'organo presidenziale (e, più in generale, l'autonomia dell'organo parlamentare); e, quindi, in caso di accertamento positivo, ammette il ricorso per conflitto. Sarà, poi, la Corte stessa, nel seguito del giudizio e nel contraddittorio delle parti, a stabilire se effettivamente quelle violazioni siano state tanto gravi da determinare «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente».

⁴² Centralità del bilancio che è risultata accentuata, sempre nelle parole della Corte qui in esame, «dopo l'attuazione della riforma costituzionale del 2012 realizzata con la legge 24 dicembre 2012, n. 243».

⁴³ Come visto: «ciò vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio», nella quale (vedi anche *sub* 4,2) si concentrano «decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»: Corte cost. (ord.) n. 17/2019.

prerogative costituzionali dei singoli parlamentari⁴⁴. Dovendosi aggiungere che, in ordine alla approvazione della legge di bilancio, specifiche garanzie di procedimento trovano sanzione all'art. 72, comma quarto, Cost., ove, come noto, si stabilisce che la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata (anche) per i disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi⁴⁵. Un principio (di natura prescrittiva), quest'ultimo, che, nel caso in esame⁴⁶, può ritenersi essere rimasto inosservato, in quanto l'esame in commissione referente ha riguardato un testo di legge profondamente diverso da quello risultante in esito al maxi emendamento sul quale il Governo ha posto la fiducia⁴⁷; mentre l'esame in commissione bilancio ai sensi dell'art. 161, comma terzo *quater*, reg. Senato – previsto al fine di acquisire il parere della commissione bilancio sulla osservanza del principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, comma terzo, Cost. - si è

⁴⁴ Sul punto, vedi anche T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2019, 308, il quale rileva che «proprio per la natura centrale della decisione di bilancio, circondata di particolari garanzie costituzionali procedurali, il controllo della Corte dovrebbe essere particolarmente rigoroso».

⁴⁵ Peraltro, come visto, è la stessa Corte in esame a rilevare che «il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario». Deve essere aggiunto che, con specifico riferimento all'approvazione della legge di bilancio, ulteriori garanzie di procedimento sono stabilite agli artt. 126 ss. reg. Senato, ove risulta definita una disciplina rigorosa, con riconoscimento di un ruolo funzionale di particolare rilievo alla quinta commissione permanente (commissione bilancio).

⁴⁶ Ma vale in tutti i casi in cui il maxi emendamento su cui è posta la fiducia riguarda centinaia di disposizioni: come avviene (e come è avvenuto anche negli anni precedenti) con riguardo all'approvazione della legge di bilancio (e, in passato, della legge di stabilità); ad esempio: l'art. 1 legge 30 dicembre 2018, n. 145 (di approvazione del bilancio per il 2019) si compone di 1143 commi; l'art. 1 legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di approvazione del bilancio per il 2018) è suddiviso in 1181 commi; l'art. 1 legge 11 dicembre 2016, n. 232 (di approvazione del bilancio per il 2017) è distinto in 638 commi; l'art. 1 legge 28 dicembre 2015, n. 208 (di approvazione del bilancio per il 2016) è suddiviso in 999 commi. In occasione dell'approvazione dell'ultimo bilancio, la situazione è risultata aggravata dalla circostanza che la formazione del maxi-emendamento è avvenuta non sulla base dell'esame e della discussione parlamentare, ma sulla base delle modifiche apportate dallo stesso Governo in esito all'intesa raggiunta con le istituzioni dell'Unione europea.

⁴⁷ È la stessa Corte a rilevare che, nel caso in esame, «il testo finale contenuto nel maxi emendamento 1.9000 ha modificato in larga misura il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato fino a quel momento, senza che su tale contenuto la Commissione bilancio avesse avuto modo di svolgere alcun esame di merito, in sede referente».

esaurito in pochi minuti, addirittura senza che vi fosse disponibilità di un testo definitivo. Si tratta di elementi che, da soli, avrebbero potuto (dovuto) indurre la Corte nel senso di ritenere sussistente «la materia del conflitto», e, quindi, della ammissibilità del ricorso (e disporre per il seguito del giudizio, al fine di valutarne la fondatezza).

Peraltro, come detto, è la stessa Corte costituzionale a ritenere indubbio che, nel caso esaminato, vi sia stata «una compressione dell'esame parlamentare»⁴⁸; tuttavia, come anche visto (*sub* 4.4), sono individuati alcuni elementi di fatto che, nella ricostruzione della Corte, riescono ad escludere la ravvisabilità di «un abuso del procedimento legislativo tale da determinare [quelle] violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari».

In verità i «due fattori concomitanti» indicati dalla Corte sono insuscettibili di incidere in senso ridimensionativo della gravità e della evidenza delle violazioni delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari. Si vuole dire che in nessun modo «la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea» può autorizzare una grave violazione di prerogative funzionali costituzionalmente garantite né può riuscirne a ridurre la gravità (ma, sul punto, si dirà *infra*). E lo stesso vale per il rilevato carattere di novità delle disposizioni regolamentari di cui all'art. 161 reg. Senato; dovendosi aggiungere, su tale aspetto specifico, che il profilo di doglianza dedotto dai parlamentari ricorrenti non attiene «centralmente» alla inosservanza delle specifiche prescrizioni procedurali richiamate dalla Corte (segnatamente, art. 161, comma terzo *quater*, reg. Senato)⁴⁹, ma alla materiale impossibilità di compiere un esame

⁴⁸ E che ciò sia avvenuto con riferimento ad un disegno di legge di particolare rilevanza (nei sensi già riportati).

⁴⁹ Per la precisione, non è posto in dubbio il potere del Governo di precisare, prima della discussione, il contenuto dell'emendamento sul quale è posta la questione di fiducia, e di formulare ulteriori precisazioni prima della discussione; fermo restando che, ai sensi dell'art. 161, comma terzo *quater*, reg. Senato: nel primo caso, le precisazioni sono quelle dettate da «ragioni di copertura finanziaria»; mentre, nel secondo caso, sono quelle finalizzate ad «adeguare il testo alle condizioni

consapevole ai fini della espressione del parere in ordine alla copertura finanziaria da parte della commissione bilancio e dell'adeguamento (da parte dell'assemblea) del testo di legge alle osservazioni della suddetta commissione. E rispetto a tali profili di critica, le finalità dei compiti della commissione bilancio in tema di esame del maxi-emendamento governativo su cui è stata posta la fiducia, l'obiettivo inconsistenza dei tempi assegnati per l'esame e la discussione, le stesse osservazioni della Corte militano, piuttosto, nel senso di aggravare l'entità delle violazioni delle prerogative funzionali dei singoli parlamentari, in commissione e in assemblea⁵⁰.

formulate, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., dalla quinta Commissione permanente». Quindi, le disposizioni regolamentari richiamate escludono integrazioni del contenuto dell'emendamento che non siano strettamente funzionali alla valutazione di osservanza della copertura finanziaria (fermo restando risulta piuttosto complicato che possa esaurirsi in poche ore l'esame, la valutazione, la verifica di indicazioni tanto pregnanti in funzione della tenuta degli equilibri di bilancio e del sistema finanziario).

Ma, in verità, risulta evidente come oggetto della critica dei ricorrenti attenga al sostanziale "svuotamento" del lavoro di esame svolto in Commissione bilancio, il quale aveva riguardato un disegno di legge profondamente diverso nei contenuti normativi e finanziari rispetto a quello risultato all'esito del maxi-emendamento governativo. È già stato rilevato come le disposizioni del regolamento senatoriale (artt. 126 ss.) rendano evidente la centralità del lavoro referente della quinta commissione permanente, che risulta fondamentale anche in relazione alla "semplificazione" della discussione in assemblea. Si tratta, peraltro, di un dato ampiamente acquisito, consolidato, nella letteratura scientifica. Sul punto, per tutti, vedi S. BARTOLE, *Commento all'art. 81 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 257, il quale evidenzia la estrema rilevanza, nell'esame del disegno di legge di bilancio, dei compiti referenti delle commissioni parlamentari in funzione di «garanzia della coerenza e della correttezza della legge di bilancio», segnalando la «posizione centrale» della Commissione bilancio e programmazione ma anche l'importanza del lavoro «delle altre commissioni permanenti, ciascuna delle quali esamina lo stato di previsione relativo al Ministero competente per il settore ad esse assegnato». Ora, è indiscutibile che, nel caso in esame, tutto ciò non sia avvenuto, nel senso che il lavoro della quinta commissione e delle altre commissioni permanenti si è svolto su un "altro" bilancio, profondamente diverso rispetto a quello sottoposto alla valutazione delle aule parlamentari mediante la posizione della fiducia sul maxi-emendamento (Si tratta, peraltro, di circostanza che, come visto, è stata rilevata dalla stessa Corte: vedi *sub* nota 47). In proposito, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento*, cit., 277, rileva che l'emendamento sottoposto al voto dell'aula la stessa sera del 22 dicembre non era più riferibile al disegno di legge già esaminato dalla Commissione in sede referente, bensì era il testo interamente sostitutivo presentato dal Governo lo stesso giorno, e sul quale la Commissione bilancio non aveva mai potuto discutere ed esprimersi in sede referente, e l'assemblea ha votato poche ore dopo la sua presentazione.

⁵⁰ È la stessa Corte, come detto, ad evidenziare che le nuove regole procedurali sono «verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi»: la qual cosa impone un presidio (ancor più) rigoroso delle prerogative dei singoli parlamentari che, in commissione, sono chiamati ad esaminare proprio i richiamati profili e ad esprimere specifiche valutazioni, e che, in assemblea, sono chiamati a considerare le suddette valutazioni (ed,

5.3. segue. b) La prassi approvativa della legge di bilancio. –

In relazione ad altro profilo, deve essere rilevato che neppure può riuscire ad incidere in senso riduttivo della gravità delle violazioni delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari la «prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia». In proposito, è facile rilevare che una procedura (ritenuta) illegittima non può essere ammessa ovvero “sanata” dalla circostanza che anche in passato quella stessa procedura è stata ripetuta (e «si è consolidata nel tempo»); e, d'altra parte, proprio sul punto specifico, la Corte esprime una critica forte, osservando che «occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo»⁵¹.

In verità, nel caso in esame, il tema rilevante non è costituito dal maxi-emendamento al disegno di legge di bilancio e dalla posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento. Porre la fiducia su un disegno di legge costituisce una prerogativa del Governo, che trova specifica e ragionevole garanzia nell'ordinamento⁵², tanto più

eventualmente ad apportare le necessarie integrazioni al testo di legge). Compiti di particolare complessità soprattutto quando oggetto di valutazione è l'impatto finanziario (al fine di garanzia della copertura) di centinaia di disposizioni. Complessità che risulta aggravata in seguito alla costituzionalizzazione del principio di equilibrio (tra le entrate e le spese) del bilancio e delle limitazioni imposte al ricorso all'indebitamento (art. 81, commi primo e secondo, Cost.). Quale verifica può essere compiuta e quale valutazione può essere espressa se l'esame deve esaurirsi in pochi minuti? Quale controllo politico può essere svolto in funzione di garanzia dei richiamati principi costituzionali o anche “solo” ai fini della valutazione della assunzione di responsabilità politica delle scelte di bilancio, delle decisioni economiche e finanziarie che nella legge di approvazione del bilancio trovano traduzione normativa (prima sezione della legge di bilancio) e finanziaria (seconda sezione della legge di bilancio), se non è data ai singoli parlamentari la possibilità materiale di esame compiuto di un maxi emendamento che modifica profondamente il testo originario del disegno di legge di bilancio (e le scelte di politica economica e finanziaria ivi contenute) sul quale si era sviluppato il procedimento legislativo.

⁵¹ Aggiungendo che il rispetto delle forme di esercizio del potere legislativo «appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco»: Corte cost. (ord.) n. 17/2019.

⁵² Come noto, all'art. 5, comma primo, lett. b), legge 23 agosto 1988, n. 400, è stabilito che il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo, chiede la fiducia sulle dichiarazioni (deliberate dal Consiglio dei ministri) di cui all'art. 2, comma terzo, lett. a) e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia. Sia (come anche visto) il

quando riguarda la legge di bilancio, che, come visto, (ora) anche nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, costituisce il momento fondamentale di decisione nelle scelte di politica economica e finanziaria, di definizione degli indirizzi delle politiche pubbliche e della programmazione; che costituisce un "atto" di massima valenza politica, la cui mancata approvazione, da parte del Parlamento – ovvero, più precisamente, la manifestazione della volontà parlamentare di non approvare il bilancio – è destinata a non rimanere senza conseguenze (non solo dal punto di vista gestionale, ma anche) dal punto di vista politica: si tratterebbe, in sostanza, di una manifestazione di sfiducia nei confronti del Governo, il quale ne dovrebbe prendere atto e (pur non essendovi giuridicamente obbligato⁵³) rassegnare le proprie dimissioni⁵⁴; che costituisce un atto

regolamento del Senato (all'art. 161) sia il regolamento della Camera dei Deputati (art. 116) disciplinano il procedimento legislativo nel caso di posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

⁵³ Ovviamente, il problema non si pone (trattandosi di fattispecie riconducibile nella previsione di cui all'art. 94 Cost.) – nel senso che sussiste l'obbligo giuridico di dimissioni del Governo – quando il voto contrario è espresso dalle Camere in seguito alla posizione della questione di fiducia sul disegno di legge di bilancio. Prova a limitare le conseguenze sul piano strettamente tecnico, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1990, 377, il quale, dopo aver rilevato che la legge di bilancio è una legge di indirizzo politico, osserva che la conseguenza del dissenso delle Camere sul bilancio «è che, sul piano tecnico, il Governo non potrebbe riscuotere le entrate né provvedere alle spese programmate e, chiuso a maggio l'esercizio provvisorio, dovrebbe avvalersi di un bilancio "tecnico" (c.d. "a legislazione invariata"), con la conseguenza che ogni spesa dovrebbe essere autorizzata da un'apposita legge. Qualora, poi, neanche il bilancio tecnico venisse approvato, non resterebbe che ricorrere all'espedito di fermare gli orologi della Camera alla mezzanotte del 30 aprile, in attesa di trovare un accordo sul contenuto della legge di bilancio».

Ad ogni buon conto, la questione (delle conseguenze della manifestazione della volontà parlamentare di non approvare il bilancio) può ritenersi superata alla luce della circostanza che ormai abitualmente il Governo pone la fiducia sul disegno di legge di bilancio.

⁵⁴ E ciò è tanto più vero nell'attuale contesto ordinamentale, nel quale, come visto, la decisione di bilancio è considerata un momento centrale, in cui (usando le parole di Corte cost., ord., n. 17/2019) «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico» (Corte cost., ord., n. 17/2019: vedi *sub* 4.2). Ne deriva che siffatta responsabilità politica è ravvisabile solo ove le Camere respingano (manifestino la volontà di non approvare) il bilancio, e non certo nel caso in cui la proposta del Governo risulti emendata all'esito dell'esame parlamentare. (Sul punto, vedi anche *sub* nota 50). Sotto altro profilo, nell'ipotesi considerata, pur potendosi escludere un obbligo giuridico di dimissioni da parte del Governo nazionale (sulla base di una interpretazione rigoristica dell'art. 94 Cost.), deve pur essere rilevato che, con riferimento agli enti locali, la mancata approvazione nel termine del bilancio di previsione (e, ora, anche la mancata approvazione del rendiconto) comporta, per espressa disposizione di legge, lo scioglimento dell'organo consiliare, e, quindi, nuove elezioni: vedi art. 141, comma primo, lett. c), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

fondamentale dal punto di vista gestionale, perché solo in seguito all'approvazione della legge di bilancio (da parte del Parlamento) il Governo è autorizzato alla gestione (nei limiti stabiliti nel bilancio stesso), in funzione dell'attuazione dei programmi e del conseguimento degli obiettivi (ivi cristallizzati)⁵⁵. È comprensibile, pertanto, che il Governo, ad un certo momento dell'esame parlamentare - ovvero assicurato il necessario grado di conoscenza dei contenuti del testo di legge, e, così, il pieno esercizio delle attribuzioni dei singoli parlamentari - possa decidere di porre la questione di fiducia sul disegno di legge di approvazione del bilancio⁵⁶.

Anche il maxi-emendamento, pur presentando profili di sicura problematicità e forte criticità (nei sensi ampiamente acquisiti alla letteratura scientifica⁵⁷), oltre a costituire una conseguenza procedimentale della posizione della questione di fiducia, rappresenta – nella dinamica applicativa del criterio di “distribuzione” delle competenze tra Governo e Parlamento in sede di bilancio (di cui

⁵⁵ V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti di “alta amministrazione”*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 110, osserva che «i poteri di programmazione finanziaria e di bilancio» costituiscono strumenti attraverso i quali si realizza «la direzione politica dell'amministrazione»: «l'esercizio dell'amministrazione in concreto necessita, com'è ovvio, di risorse finanziarie che vengono assegnate alle singole strutture e destinate alle diverse funzioni di competenza, mediante lo strumento del bilancio preventivo».

⁵⁶ Una impostazione che trova ulteriore argomento nel principio di cui all'art. 95, comma primo, Cost., ove, come noto, si stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Un principio che trova esplicitazione delle disposizioni di cui all'art. 2 legge n. 400/1988, ove si stabilisce, tra l'altro, che il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Ora, non sarebbe neppure il caso di osservare che la legge di bilancio costituisce lo strumento fondamentale in base al quale il Governo definisce le politiche generali e le sottopone alla valutazione delle Camere ed è lo strumento sulla base del quale (una volta approvato) il Governo può attuare quelle politiche.

Può essere utile rilevare, ad esempio, che, nel Regno Unito, il voto del Parlamento sul bilancio costituisce un atto di fiducia nei confronti del Governo. In proposito, G. LADU, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., 37, osserva che, in Gran Bretagna, «il Parlamento può solo approvare o respingere il bilancio, senza possibilità di modificazioni, almeno con riferimento al “fondo consolidato”, e cioè alle spese obbligatorie ed alle spese fisse».

⁵⁷ Sul punto, vedi *sub* nota 2.

all'art. 81, comma quarto, Cost.) e della disciplina dei contenuti del bilancio stesso – conclusione praticamente inevitabile dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, per l'ampiezza degli interventi normativi che (ammessi dall'ordinamento giuridico) possono avvenire nella sede del procedimento legislativo: la qual cosa incide sia nella formazione della proposta governativa sia nella iniziativa parlamentare⁵⁸. Potendosi escludere, in ragione di quanto rilevato, che l'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio riesca a concludersi tempestivamente (e, cioè, entro il 31 dicembre), nella fisiologia del procedimento legislativo, la posizione della questione di fiducia e la conseguente formazione del maxi-emendamento (al fine di tener conto dei contributi migliorativi proposti nel corso e per effetto dell'esame parlamentare, in commissione e in assemblea) divengono una conseguenza

⁵⁸ Il Governo è indotto ad ampliare quanto più possibile il contenuto normativo della legge di bilancio (prima, della legge di stabilità; e, prima ancora, della legge finanziaria): e la ragione risiede nella consapevolezza che una disposizione inserita nel disegno di legge di bilancio potrà riuscire a divenire legge vigente in poco più di un paio di mesi. Si tratta di una impostazione (comune a tutti i governi) che vuole rispondere (forzando non solo il procedimento legislativo, ma anche le richiamate disposizioni che disciplinano il contenuto della legge di bilancio) alle esigenze di maggiore speditezza dell'azione governativa: esigenze che hanno ispirato le modifiche legislative ampliative del contenuto della legge finanziaria (e, cioè, hanno aumentato le cose che con la legge finanziaria si potevano fare): vedi, ad esempio, l'art. 1, commi 13 ss., legge 25 giugno 1999, n. 208, modificativo dell'art. 11 legge 5 agosto 1978, n. 468. E la stessa consapevolezza ispira l'iniziativa di molta parte degli emendamenti proposti dai parlamentari. Si tratta di un dato di ordine constatativo, che non attenua le criticità della prassi della fiducia sul maxi-emendamento governativo al disegno di legge di bilancio, ma deve indurre a considerare che per la soluzione delle suddette criticità ovvero il superamento della suddetta prassi si rendono necessari interventi di sistema nell'ordinamento positivo, nella disciplina della decisione di bilancio e nella definizione delle procedure parlamentari di approvazione della legge di bilancio. In attesa che ciò avvenga, l'elemento davvero irrinunciabile, a garanzia dei valori costituzionali sottesi alla legge di bilancio e delle attribuzioni parlamentari che di quei valori sono presidio, è che sia assicurato l'effettivo esercizio delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari in sede di esame del disegno di legge di bilancio, anche (soprattutto) a fronte della posizione di fiducia sul maxi-emendamento governativo. Sul punto, vedi anche L. CASINI, *Un argine contro l'esondazione legislativa del Governo? La Corte costituzionale e la legge di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2019, 432, il quale rileva che «la manovra finanziaria è vista da ogni ministro e da ogni ministero come la terra promessa in cui poter realizzare sia i propri sogni di spesa, sia risolvere ogni altra vicenda rimasta in sospeso»; e che «la legge di bilancio e il suo iter di approvazione rappresentano l'esempio più evidente della c.d. esondazione legislativa che contraddistingue il rapporto tra politica e amministrazione».

inevitabile⁵⁹: la qual cosa, peraltro, da un lato, non esclude che ciò possa avvenire senza eccessi normativi (e, quindi, soprattutto, con minore concitazione dei lavori parlamentari); e, da altro lato, rende evidente come il superamento della prassi della posizione della questione di fiducia sul maxi emendamento al disegno di legge di bilancio implichi (ovvero possa avvenire solo se si provvede ad) una riconsiderazione complessiva del sistema della decisione di finanza pubblica e dei contenuti della legge di bilancio⁶⁰.

Ora, se la posizione della questione di fiducia è una prerogativa del Governo e il maxi-emendamento, con riguardo al disegno di legge di bilancio, è quasi una necessità (a meno che i parlamentari non rinuncino ad esercitare il potere di emendamento, "autolimitando" la riserva di attribuzione di cui all'art. 81, comma quarto, Cost.⁶¹), l'aspetto fondamentale, irrinunciabile, è, come detto, che ciò avvenga assicurando agli organi del Parlamento e ai singoli parlamentari lo spazio necessario per l'esame del testo e per l'esercizio delle attribuzioni costituzionali (pur tenendo conto, ovviamente, della

⁵⁹ Ne è riprova, tra l'altro, la circostanza che hanno dovuto fare ricorso alla suddetta procedura tutti i governi, di qualsivoglia espressione politica, e anche l'attuale Governo, che pure ha voluto fare della "diversità" rispetto agli assetti tradizionali un elemento caratterizzante dell'azione politica. Per una ricostruzione delle criticità del procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio, vedi C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.

⁶⁰ Si tratta di elementi suscettibili, da soli, di neutralizzare del tutto la finalità monitoria che pure si rinviene nell'ordinanza in esame, e che, in verità, sembra costituire il vero obiettivo della Corte. Tanto più se si considera che, come visto, gli elementi di criticità, pure richiamati dalla Corte a giustificazione (nel caso in esame) della forzatura del procedimento legislativo, difficilmente (diciamo così) potranno trovare superamento spontaneo. Sul punto, vedi anche 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, 4, il quale, dopo aver rilevato che le circostanze indicate dalla Corte «per escludere la manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari difficilmente potrebbero presentarsi in maniera diversa in una prossima occasione», osserva che «a diritto parlamentare invariato e in un contesto caratterizzato da scelte di bilancio che appaiono problematiche dal punto di vista dei vincoli europei di finanza pubblica, i lavori parlamentari si svilupperebbero comunque sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee; tanto che appare difficile pensare che non si avrebbe comunque una compressione del dibattito parlamentare».

⁶¹ Un'ipotesi che si presenta implausibile, oltre che neppure auspicabile, se si considera che (in disparte la funzione di controllo: ancor più rilevante nel caso specifico) il concorso delle Camere alla decisione di bilancio (pur entro i limiti segnati dall'ordinamento) costituisce (appunto) un valore costituzionale.

contrazione temporale imposta dal voto di fiducia): uno spazio che in nessun modo può essere sacrificato, in generale, nell'esercizio della funzione legislativa; ma il rigore delle garanzie diviene assoluto in occasione della manovra finanziaria, in considerazione della richiamata (dalla Corte) centralità della legge di bilancio e dei valori costituzionali che vengono in rilievo⁶².

Ne consegue che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte, proprio la posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento al disegno di legge di bilancio, non solo è del tutto insuscettibile di concorrere ad autorizzare una compressione delle attribuzioni funzionali dei singoli parlamentari, ma, anzi, impone "maggiore" rigore in termini di garanzia delle prerogative costituzionali degli stessi parlamentari, per la delicatezza della decisione sulla quale sono chiamati a deliberare, per la complessità del testo normativo e delle implicazioni finanziarie delle disposizioni che sono tenuti a valutare, per l'impatto delle disposizioni sulla tenuta del sistema di finanza pubblica e sui principi costituzionali che ne sono posti a presidio (stabiliti, in particolare, all'art. 81 Cost., ma anche, come noto, agli artt. 97 e 119 Cost.). E, nel caso in esame, per gli elementi di fatto rimasti acquisiti (anche nelle considerazioni della Corte), si tratta di un ulteriore elemento che milita nel senso della ammissione del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

5.4. segue. c) La «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea». – Peraltro, nel caso esaminato, il profilo di complessità (del momento decisionale) sopra richiamato conosce aggravamento in considerazione dell'unico elemento distintivo rispetto agli anni precedenti: il quale, come detto, è costituito dalla circostanza che il maxi-emendamento è stato formato non sulla base

⁶² E ancor più il rigore delle garanzie deve essere assoluto quando, come nel caso specifico, l'esame deve riguardare un maxi-emendamento governativo al testo di legge che è stato formato sulla base di elementi sopravvenuti (la richiamata "intesa" con le istituzioni europee) esterni ai lavori parlamentari.

dell'esame e della discussione parlamentare (se non in misura poco significativa, e, comunque, in misura rimasta assorbita dagli elementi sopravvenuti⁶³), ma essenzialmente sulla base della "intesa" raggiunta con le istituzioni dell'Unione europea. Si tratta di un aspetto, quest'ultimo, che, come visto, la Corte – per la sua tardiva sopravvenienza (ovvero per la prolungata interlocuzione tra le parti) - ha preso in considerazione al fine di giustificare la "pressione" temporale che ha caratterizzato il procedimento legislativo nella parte riferita all'esame e alla valutazione del maxi emendamento; mentre è rimasto trascurato nell'impatto prodotto sull'effettivo esercizio delle attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari: in effetti, proprio la

⁶³ Si tratta, peraltro, dell'unico elemento che, ove sufficientemente valorizzato, sarebbe potuto risultare effettivamente significativo nel senso di escludere, nel caso in esame, l'ammissibilità del ricorso per conflitto tra poter dello Stato. Si vuole rilevare, cioè, che, solo ove effettivamente fosse risultato che il maxi emendamento fosse espressione dell'esame parlamentare sul disegno di legge di bilancio presentato dal Governo, non sarebbe stato ravvisabile alcuno spazio di ammissione del ricorso (per conflitto). Si tratta, tuttavia, di una eventualità che rimane esclusa nel caso in esame (per gli elementi di fatto rimasti indiscussi anche nelle valutazioni della Corte costituzionale). Né, sul punto specifico, possono essere ritenute risolutive le osservazioni della Corte, la quale ha rilevato che «il disegno di legge originario era già stato esaminato alla Camera dei deputati e ivi votato in commissione e in assemblea e che su di esso era in corso l'esame al Senato: il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione». Si tratta di un dato (anche a volerlo ritenere tale: la Corte lo ricava non dagli atti del procedimento legislativo, ma dal «dossier del Senato della Repubblica dedicato al maxi-emendamento governativo, edizione provvisoria del 23 dicembre 2018») totalmente neutralizzato da altre circostanze – ben più rilevanti in ordine alla significatività del contenuto della legge di bilancio - acquisite al procedimento giurisdizionale: è la stessa Corte, infatti, a rilevare che «la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento 1.9000». Ora, è appena il caso di evidenziare, sul punto specifico, che proprio i saldi costituiscono il parametro di riferimento per la verifica della osservanza del principio di equilibrio tra le entrate e le spese di bilancio di cui all'art.81, comma primo, Cost., nella declinazione che ne è stata fatta dalla legge n. 243/2012 (vedi, tra le altre, le disposizioni di cui agli artt. 3 e 14); e che proprio anche sui saldi (oltre che su tutto il resto) Governo e Parlamento si impegnano con l'approvazione del documento di programmazione – documento di economia e finanza (DEF) e .nota di aggiornamento del DEF - propedeutici all'elaborazione ed all'approvazione del bilancio. Si tratta di elementi che rendono ancor più evidente (non solo la centralità della decisione di bilancio, ma) la rilevanza e la centralità dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio e del relativo procedimento legislativo, nell'ambito del quale (per quanto rilevato) devono trovare rigorosa garanzia le prerogative funzionali dei singoli parlamentari, tanto più a fronte di modificazioni che incidono sulla misura dei saldi (tanto più se le modificazioni sono di "fonte" europea, nel senso che derivano dalla interlocuzione dello Stato membro con le istituzioni dell'Unione europea).

riconosciuta (ed obiettiva) profonda incidenza della suddetta "intesa" sul progetto di bilancio avrebbe imposto maggiori garanzie di esame, comprensione, valutazione, controllo, da parte dei parlamentari, in ordine alle rinnovate (nel senso di profondamente riviste) misure di politica economica e finanziaria proposte dal Governo e cristallizzate nel maxi emendamento sottoposto alla deliberazione delle Camere ovvero, comunque, non avrebbe potuto autorizzare un "allentamento" delle suddette garanzie, "giustificato" con la prossimità del momento di inizio del nuovo anno finanziario.

In verità, la tardiva "intesa" con le istituzioni dell'Unione europea (in ordine alla compatibilità degli obiettivi programmatici con i vincoli economici e finanziari) tra i diversi argomenti utilizzati per giustificare la forzatura del procedimento legislativo è quello meno convincente, in quanto, da un lato, è insuscettibile di incidere in senso riduttivo della "gravità" della violazione delle prerogative dei parlamentari ovvero anche di produrre effetti "sananti"; da altro lato, perché la prolungata interlocuzione con le istituzioni europee corrisponde ad una precisa scelta del Governo, il quale - come è nelle sue prerogative - ha deciso di portare avanti il confronto con le istituzioni dell'Unione europea, al fine di conseguire un maggiore alleggerimento dei vincoli economici e finanziari con l'obiettivo di "liberare" risorse disponibili. Si ripete: è una specifica prerogative del Governo; e, tuttavia, le conseguenze di siffatta scelta non possono ricadere sugli organi deliberativi, in termini di compressione delle prerogative funzionali⁶⁴: e ciò perché in tal modo non solo si renderebbe molto semplice l'aggiramento dei valori costituzionali presidiati dalle attribuzioni dei parlamentari stabilite in Costituzione (addirittura,

⁶⁴ In proposito, vedi anche S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 7, il quale, dopo aver rilevato che, successivamente alla definizione della trattativa con la Commissione europea, il Governo ha presentato «non uno ma due maxi-emendamenti», chiosa criticamente che «non si comprende davvero il motivo per cui di tali gravi responsabilità del Governo debba pagare il prezzo il Parlamento, e il Senato in particolare, in termini di compressione, fino all'azzeramento, dei tempi di discussione e di esame nel merito della manovra».

legittimandolo), ma anche perché la decisione di bilancio si ridurrebbe ad una trattativa Unione europea-Governo nazionale, con sostanziale esautoramento delle Camere (chiamate, in pratica, soltanto a ratificare le intese raggiunte a livello europeo), e manifesta neutralizzazione dei principi di cui all'art. 81, comma quarto, Cost.: la qual cosa, ovviamente, produrrebbe grave impatto negativo in termini di garanzia effettiva degli altri principi (già richiamati) stabiliti nello stesso art. 81.

Sul punto, deve essere rilevato conclusivamente che, in verità, l'argomento addotto dalla Corte, non solo non può riuscire a presentare valenza "giustificativa" della forzatura del procedimento legislativo, non solo appare finanche insuscettibile di incidere sulla "gravità" della lesione delle prerogative funzionali dei singoli parlamentari; ma è suscettibile di neutralizzare del tutto il carattere monitorio dell'ordinanza esaminata⁶⁵, in quanto introduce nell'ordinamento il principio secondo cui la prolungata interlocuzione

⁶⁵ L'impressione che si ricava conclusivamente è che l'impatto monitorio sia non solo quello che rimane dell'ordinanza n. 17/2019, ma sia l'obiettivo effettivamente perseguito dalla Corte, la quale ha ritenuto, da un lato, di cogliere l'occasione per consolidare l'apertura alla legittimazione soggettiva dei singoli parlamentari alla sollevazione del conflitto tra poteri dello Stato: ed è proprio questo, in verità, l'unico elemento dell'ordinanza esaminata che riesce a produrre un effetto monitorio efficace (effettivamente suscettibile, cioè, di costituire un precedente in grado di essere utilizzato per porre argine a pratiche non corrette), in quanto è suscettibile di incidere parzialmente in funzione di rinforzo delle garanzie a "tutela" della minoranza: se è vero, infatti, che la Corte esclude la legittimazione al conflitto della minoranza qualificata; è altrettanto vero che tale esclusione risulta temperata dalla "apertura" ai conflitti proposti da singoli parlamentari per violazioni del procedimento legislativo (a condizione, come visto, che producano grave ed evidente vulnerazione delle loro attribuzioni costituzionali): conflitti che, quindi, possono essere sollevati anche (*rectius*: che, in effetti, saranno sollevati solo da) parlamentari di opposizione.

Da altro lato, la Corte ha voluto ribadire con maggiore nettezza la critica espressa rispetto alla prassi delle leggi approvate mediante (approvazione dei) maxi-emendamenti, e, soprattutto, delle leggi approvate mediante posizione della questione di fiducia su maxi-emendamento, concentrando i rilievi critici (nel caso concreto) nei confronti della prassi approvativa della legge di bilancio. Tuttavia, con riguardo a tali aspetti, l'impatto monitorio è destinato (per quanto rilevato) a rimanere del tutto neutralizzato dagli elementi di giustificazione introdotti alla Corte "al fine" della declaratoria di inammissibilità del ricorso: volta, come detto, da un lato, a "contenere" (per il futuro) il numero dei ricorsi dei singoli parlamentari, e, soprattutto, la (il rischio di) giurisdizionalizzazione del contrasto politico; e, da altro lato, ad evitare i rischi connessi alla mancata tempestiva approvazione della legge di bilancio ed alla necessaria autorizzazione dell'esercizio provvisorio.

con le istituzioni dell'Unione europea sarebbe suscettibile di ridurre la "gravità" della lesione delle attribuzioni dei parlamentari, e, quindi, per il futuro, sarà sufficiente, per il governo nazionale, prolungare fino a metà dicembre il confronto con la Commissione europea per giustificare l'approvazione in poche ore di un bilancio pure profondamente modificato all'esito (non dell'esame parlamentare, ma) della discussione con le istituzioni europee.

In conclusione, rispetto ai profili problematici riferiti al procedimento di approvazione della legge di bilancio (in relazione alla protezione dei valori costituzionali sottesi ed alle conseguenze connesse al loro indebolimento), l'ordinanza della Corte costituzionale non appare convincente, per il fatto che non solo non sono indicati elementi che riescano ad impedire il ripetersi (ovvero a ridurre l'impatto negativo) dei rilevati fattori di criticità della prassi approvativa del bilancio (fiducia sul maxi emendamento), ma, anzi, sono introdotti elementi che li giustificano e sono suscettibili di determinarne la permanenza.

6. La soluzione costituzionale: l'esercizio provvisorio del bilancio. – In verità, la riportata (*sub* 5.4) impostazione della Corte rimane ancor meno convincente se si considera che proprio in Costituzione si trova positivizzata la soluzione alle eventualità come quelle che si sono verificate in occasione dell'ultima legge di bilancio: deve essere ricordato, infatti, che all'art. 81, comma quinto, Cost. è previsto l'esercizio provvisorio del bilancio⁶⁶, il quale è concepito

⁶⁶ Come noto, il richiamato disposto costituzionale – rimasto immutato nei termini testuali all'esito della riforma dell'art. 81 Cost., introdotta, come detto, da legge cost. n. 1/2012 (l'unica modifica ha riguardato lo "spostamento" del principio: dal secondo all'attuale quinto comma) – stabilisce che «l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi». Sul riportato principio costituzionale, vedi S. BARTOLE, *Commento all'art. 81 della Costituzione*, cit., 263, nella cui ricostruzione sembra prevalere, in considerazione delle finalità dell'istituto, l'idea della obbligatorietà dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio. Dovendosi escludere di poter ravvisare un obbligo giuridico di autorizzazione (incompatibile con il principio di libera determinazione dei parlamentari), può essere rinvenuto un obbligo di tipo "istituzionale", nel senso che, proprio in considerazione dell'emergenza della

proprio al fine di impedire che possano determinarsi conseguenze negative nel caso in cui non si riuscisse ad approvare nei termini (e, cioè, prima dell'inizio dell'anno finanziario: 1° gennaio) il bilancio di previsione⁶⁷. L'esercizio provvisorio, dunque, da un lato, riesce a mettere al riparo lo Stato dall'arresto della gestione finanziaria che deriverebbe dalla mancanza di un bilancio approvato, assicurando,

situazione (mancanza di un bilancio approvato con l'inizio dell'anno finanziario) e della gravità delle conseguenze (paralisi dell'attività gestionale), i parlamentari si indurranno (si sentiranno indotti) ad autorizzare l'esercizio provvisorio del bilancio, mettendo da parte ragioni oppostive e (comprensibili) valutazioni politiche, le quali, peraltro, rimangono sostanzialmente sottratte a compromissione in considerazione del carattere limitato (anche dal punto di vista temporale) della gestione possibile. Si ritiene, tuttavia – non potendosi escludere periodi in cui la sensibilità istituzionale possa conoscere attenuazione, e data la grande rilevanza della situazione che richiede tutela – che la disciplina legislativa dell'istituto debba trovare ulteriore puntualizzazione. La questione, ovviamente, richiede separato approfondimento; si ritiene, tuttavia, di dover osservare che il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio, proprio in considerazione delle finalità per le quali è concepito, debba essere considerato possibile tutte le volte in cui all'inizio dell'anno finanziario non si disponga di un bilancio approvato, indipendentemente dalle ragioni che ne abbiano determinato la mancata tempestiva approvazione: e, quindi, ad esempio, anche nel caso in cui le Camere abbiano espresso la volontà di non approvare il progetto di bilancio proposto dal Governo: una espressione di volontà parlamentare che ha un pregnante significato politico, che, come visto, deve (politicamente) indurre il Governo stesso a rassegnare le dimissioni: se l'esigenza da tutelare è quella di impedire l'arresto dell'attività gestionale – valore costituzionale tutelato con il principio di cui all'art. 81, comma quinto, Cost., è ben evidente che siffatta esigenza sussiste anche nell'ipotesi (teorica: non essendovi precedenti in tal senso) considerata. Fermo restando che con la legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio ben possono essere stabiliti limiti gestionali anche più stringenti rispetto a quelli fissati all'art. 32 legge n. 196/2009 (sul punto, vedi *infra sub* nota 68). L'esercizio provvisorio del bilancio, ovviamente, è previsto anche negli altri Stati, pur con previsione di disciplina diversa, anche in via di principio. In Germania, all'art. 111, comma primo, della legge fondamentale per la repubblica federale tedesca è stabilito che, «qualora, entro la fine di un anno finanziario, non sia stato determinato con legge il bilancio preventivo per l'anno successivo, il Governo federale è autorizzato, fino all'entrata in vigore della suddetta legge, a fare tutte le spese necessarie: a) per mantenere enti istituiti con legge e per eseguire provvedimenti deliberati con legge; b) per adempiere gli obblighi della Federazione giuridicamente fondati; c) per proseguire costruzioni, rifornimenti e altri lavori, ovvero per erogare ulteriori sussidi per tali scopi, nella misura in cui siano stati autorizzati contributi corrispondenti nel bilancio preventivo dell'anno precedente. Analogamente, in Spagna, all'art. 134, comma quarto, della Costituzione è stabilito che, «ove la Legge di Bilancio non venga approvata anteriormente al primo giorno del corrispondente esercizio economico, si considererà automaticamente prorogato il Bilancio dell'esercizio precedente fino all'approvazione del nuovo». In Francia, all'art. 47, comma quarto, della Costituzione è stabilito che «se la legge di bilancio che fissa le entrate e le spese di un esercizio non è presentata in tempo utile per essere promulgata prima dell'inizio dell'esercizio stesso, il Governo richiede d'urgenza al Parlamento l'autorizzazione a percepire le imposte e autorizza con decreto le spese relative ai servizi già votati».

⁶⁷ Si tratta di un dato rilevato, sia pure con accenti sfumati, nelle prime osservazioni della dottrina (in relazione a Corte cost., ord., n. 17/2019): F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale*, cit., 3; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2019, 14; S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 7; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio di annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2019, 168.

nelle more dell'approvazione, che la gestione possa avvenire per un tempo limitato e in termini ridotti ovvero necessari⁶⁸; e, da altro lato, riesce ad escludere che la prossimità dell'inizio dell'anno finanziario possa autorizzare forzature del procedimento legislativo, in nome dell'urgenza approvativa, con compressione della garanzia della funzione di indirizzo riconducibile al Parlamento⁶⁹.

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 32, comma secondo, legge n. 196/2009, «durante l'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascuna unità elementare di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione, quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi»; con precisazione (al successivo terzo comma) che le suddette limitazioni si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno sia a quelle di pagamento. Rilevato che quelli fissati nella disposizione riportata devono ritenersi i limiti massimi della gestione nel corso dell'esercizio provvisorio: e, quindi, la legge autorizzativa di cui all'art. 81, comma quinto, Cost., può stabilire limiti gestionali più stringenti (con esclusione, ovviamente, delle spese obbligatorie e di quelle non frazionabili); il profilo problematico riguardava il documento sulla base del quale effettuare la gestione nel corso dell'esercizio provvisorio: un aspetto che le leggi autorizzative (oramai molto risalenti nel tempo: vedi *infra sub* nota 76) hanno risolto facendo riferimento agli stati di previsione del bilancio di cui al disegno di legge presentato alle Camere. Senza poterne approfondire gli aspetti problematici, si tratta di un dato che permette di rilevare che è con la legge autorizzativa che: si stabilisce la durata dell'esercizio provvisorio, nel rispetto delle prescrizioni limitativi di cui all'art. 81, comma quinto, Cost.; si stabiliscono i limiti quantitativi della gestione e il riferimento per la gestione. Aspetti, questi ultimi, che sono suscettibili di determinare ulteriori profili problematici: rimane, ad esempio, da chiedersi se con la legge autorizzativa dell'esercizio provvisorio possono essere stabiliti limiti gestionali meno stringenti di quelli prescritti all'art. 32 legge n. 196/2009; resta da considerare (nel rinnovato contesto del sistema finanziario) la possibilità, nei casi di particolare urgenza (quali quello esaminato?), di disporre l'esercizio provvisorio del bilancio con decreto legge. Ma si tratta di temi che richiedono separata trattazione. Ad ogni buon conto, deve essere rilevato che il rinnovato contesto socio-economico-finanziario richiede una disciplina legislativa più articolata dell'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato ovvero, comunque, un suo adeguamento alle nuove esigenze, che costituisca utile rimedio ad ipotesi di «sospensione» della gestione finanziaria, senza, tuttavia, concessioni di ordine gestionale, in termini di allentamento dei limiti alla gestione (anche con finalità dissuasive rispetto a cedimenti di osservanza degli obblighi di tempestiva approvazione).

Deve essere rilevato che, fermi i principi di cui all'art. 81, comma quinto, Cost., la disciplina legislativa dell'esercizio provvisorio del bilancio è molto più articolata a livello degli enti locali, in relazione ai quali, ad esempio (senza potersi soffermare oltre sul punto), l'operatività del rimedio è previsto nei casi previsti dalla legge (nel senso che, in caso di differimento del termine di approvazione del bilancio ai sensi dell'art. 151, comma primo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) non vi è necessità in una deliberazione dell'ente); vedi, in particolare, l'art. 163 d.lgs. n. 267/2000. Per quanto riguarda le regioni, la disciplina è stabilita dagli statuti e dalle leggi regioni di contabilità, e, tuttavia, all'art. 43, comma secondo, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, è disposto, tra l'altro, che «nel corso dell'esercizio provvisorio non è consentito il ricorso all'indebitamento». Sull'esercizio provvisorio del bilancio nelle regioni e negli enti locali, vedi L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2018.

⁶⁹ In tal senso, già A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di Contabilità di Stato*, cit., 109, evidenziava come la costituzionalizzazione dell'esercizio provvisorio, con riserva legislativa del potere autorizzatorio, è concepita al fine «di non consentire che la esecuzione delle previsioni di bilancio, in tempi anticipati

Peraltro, proprio al fine di garantire che il disegno di legge di bilancio possa trovare congruo esame nelle aule parlamentari, la scansione cronologica della decisione di finanza pubblica è rigorosamente definita dal legislatore, il quale fissa un termine per la presentazione del disegno di legge di bilancio⁷⁰ – 20 ottobre – che è concepito tenendo conto delle esigenze del Governo (e degli organi tecnici, ai fini della materiale predisposizione dei documenti di bilancio) di disporre stime più attendibili ai fini della definizione dei programmi, della determinazione degli obiettivi e dei risultati attesi, della elaborazione delle previsioni finanziarie⁷¹; senza, tuttavia, sacrificare le incomprimibili prerogative degli organi parlamentari, posti nelle condizioni di esaminare compiutamente il contenuto normativo e finanziario del disegno di legge di bilancio⁷², dei contenuti dei

rispetto alla espressione del potere di direttiva, possa in qualche guisa pregiudicare la pienezza dell'attribuzione relativa da parte del Parlamento».

⁷⁰ S. BARTOLE, *Commento all'art. 81 della Costituzione*, cit., 257, rilevava che il termine per la presentazione del bilancio alle Camere è stabilito proprio nell'interesse del Parlamento, ed è volto «a consentire un esame adeguato e ponderato dei preventivi; e rilevava, altresì, che «lo slittamento a settembre del termine dovrebbe comunque sollecitare dal Governo un maggiore rispetto delle esigenze delle Camere»: oggi, come visto, il suddetto termine di presentazione del disegno di legge di bilancio è stato ulteriormente spostato (dal legislatore) in avanti, al 20 ottobre: la qual cosa imporrebbe al Governo un maggiore rigore nel rispetto della scansione procedimentale (il condizionale è d'obbligo se si considera che il disegno di legge di bilancio per il 2019 è stato presentato il 30 ottobre).

⁷¹ Allo stesso fine, ai sensi dell'art. 7, comma secondo, legge n. 196/2009, risulta prescritto un "avvicinamento" (forse eccessivo, a causa di alcune discrasie rispetto ai tempi di esame dei documenti finanziari stabiliti nei regolamenti delle Camere) tra il momento di presentazione (27 settembre) della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza al momento di presentazione (20 ottobre) del disegno di legge di approvazione del bilancio. Ma altre discrasie sono rilevabili nella scansione procedimentale della decisione di bilancio: ad esempio, ai sensi dell'art. 9, comma primo *bis*, legge n. 196/2009, il Governo deve presentare alla Commissione europea e all'Eurogruppo il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo (che deve anche essere trasmesso alle Camere), e, quindi, prima che possa riuscire ad essere intervenuta l'approvazione della Nota di aggiornamento del DEF, i cui contenuti sono di sicura rilevanza ai fini del suddetto documento programmatico (il cui contenuto risulta definito dall'art. 6 reg. UE 21 maggio 2013, n. 473 del Parlamento europeo e del Consiglio). Ma si tratta di aspetti che meritano separata e approfondita considerazione.

⁷² Deve essere rilevato, sul punto, che i regolamenti di Camera (artt. 118 bis ss.) e Senato (artt. 125 ss.) disciplinano in dettaglio il procedimento legislativo riguardante l'approvazione del disegno di legge di bilancio (e degli altri documenti della decisione di finanza pubblica), con prescrizione, peraltro, di tempi certi entro i quali deve esaurirsi l'esame del testo di legge in quinta commissione (Bilancio e programmazione) e nelle altre commissioni permanenti: a garanzia della tempestiva approvazione (entro il 31 dicembre) della legge di bilancio; e con definizione della cosiddetta

documenti allegati, descrittivi, giustificativi, dimostrativi, degli interventi previsti, degli obiettivi e dei risultati specificati, delle previsioni finanziarie espresse, le quali, come noto, costituiscono limite alla gestione finanziaria⁷³.

Ne consegue che, ove il Governo decida di elaborare e proporre alle Camere un progetto di bilancio che si discosti significativamente dai vincoli economici e finanziari imposti dall'ordinamento dell'Unione europea, si possono verificare due eventualità: quella, piuttosto remota (per usare un eufemismo), che le istituzioni europee coinvolte nel processo di bilancio accedano alle intenzioni di scostamento prospettate dallo Stato membro; e quella, più plausibile, che si attivi una interlocuzione dialettica tra le parti volta alla ricerca ed alla individuazione "pattizia" di un punto di incontro tra le esigenze di bilancio ovvero tra le politiche economiche e finanziarie del Governo nazionale e le esigenze di garanzia di stabilità finanziaria e di affidabilità dei conti che le istituzioni europee sono chiamate ad (hanno il compito di) assicurare. La prima ipotesi (essenzialmente teorica) è insuscettibile di incidere sul progetto di bilancio sottoposto all'esame parlamentare. Nella seconda ipotesi, invece, il confronto è destinato a produrre un sicuro impatto sul contenuto del disegno di legge di bilancio, la cui rilevanza è determinata dalla entità degli scostamenti (rispetto ai vincoli economici e finanziari di fonte

"sessione di bilancio", la quale, ai sensi dell'art. 119, comma secondo, reg. Camera, «ha la durata di quarantacinque giorni a decorrere dall'effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge, delle tabelle allegate relative ai singoli stati di previsione e della relazione previsionale e programmatica, allorché i disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera» (la durata è di trentacinque giorni quando i disegni di legge sono presentati al Senato). Ai sensi del successivo quarto comma, nel corso della sessione parlamentare di bilancio «è sospesa ogni deliberazione, da parte dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa, sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate» (salvo le eccezioni ivi previste: vedi *infra sub* nota 90).

⁷³ Come noto, con l'approvazione del bilancio, il Parlamento autorizza la gestione finanziaria nei limiti previsti nel bilancio stesso. Deve pur essere ricordato che l'unità di voto parlamentare è costituita dai programmi di spesa (e dalle tipologie di entrata); e che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare della legge di bilancio sono ripartite in unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione (art. 21, comma diciassettesimo, legge n. 196/2009).

europea) sulla base dei quali il Governo ha costruito il progetto di bilancio, la cui (inevitabile) riduzione all'esito della interlocuzione istituzionale determinerà una incidenza più o meno profonda sulle previsioni finanziarie (soprattutto di spesa).

Nel caso in esame, il Governo nazionale ha scelto di definire (e proporre alle Camere) le proprie politiche economiche e finanziarie sulla base di scostamenti molto rilevanti rispetto ai vincoli di fonte europea (alla cui osservanza sono tenuti tutti gli Stati membri), le quali, in siffatti termini, hanno trovato traduzione, normativa e finanziaria, nel disegno di legge di bilancio sottoposto all'esame delle Camere. Dovendosi escludere che le istituzioni dell'Unione europea potessero assecondare le decisioni del Governo nazionale, come era facilmente prevedibile e come è stato chiaro fin da subito, anche in forma ufficiale⁷⁴; il Parlamento ha lavorato su (ed ha anche approvato

⁷⁴ A tal proposito, si rende necessario rilevare che, inviato – il 15 ottobre 2018 - da parte dell'Italia il progetto di documento programmatico di bilancio, la Commissione europea (nelle persone del vice presidente e del commissario Moscovici), con lettera in data 18 ottobre 2018 (tre giorni dopo), ha rilevato, a carico dell'Italia, una «violazione grave e manifesta delle raccomandazioni adottate dal Consiglio», chiedendo chiarimenti non solo, tra l'altro, sul mancato rispetto della regola della costante riduzione del debito pubblico (verso la soglia del 60 per cento del PIL: il debito pubblico italiano è superiore al 131 per cento del PIL), ma anche sulla circostanza della mancata validazione delle previsioni macroeconomiche da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio. In esito ai chiarimenti resi dal Ministro dell'economia e delle finanze italiano in data 22 ottobre 2018, la Commissione europea adotta, in data 23 ottobre, un parere con il quale, conclusivamente: riscontra «nel documento programmatico di bilancio presentato dall'Italia per il 2019 un'inosservanza particolarmente grave della raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018»; «rileva inoltre che il documento programmatico di bilancio 2019 non è in linea con gli impegni assunti dall'Italia nel suo programma di stabilità 2018»; «a norma dell'art. 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013», «invita l'Italia a presentare un documento programmatico di bilancio riveduto quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del presente parere». Il 13 novembre 2018, il Ministro dell'economia e delle finanze italiano invia alla Commissione europea la versione “rivista” del documento programmatico di bilancio, nel quale risultano confermati i parametri che avevano determinato la valutazione negativa della stessa Commissione (crescita del PIL dell'1,5 per il 2019; livello di indebitamento netto per il 2019 del 2,4 per cento del PIL). Si vogliono evidenziare due elementi significativi nei sensi rilevati: la distanza incolmabile delle posizioni espresse dall'Italia rispetto ai vincoli economici e finanziari europei; la “lentezza” dell'Italia nella interlocuzione. Significa, tra l'altro, che, potendosi ragionevolmente escludere che il Governo italiano intendesse effettivamente tenere ferme le determinazioni comunicate (ed i relativi scostamenti) ed andare incontro alla attivazione della procedura di infrazione per disavanzo eccessivo, l'intento era quello di ottenere una minima apertura rispetto ai vincoli dell'ordinamento europeo, con la conseguenza che il progetto “conclusivo” di bilancio sarebbe stato molto diverso

in prima lettura alla Camera dei Deputati) un progetto di bilancio destinato – nella consapevolezza dello stesso governo proponente - ad essere profondamente modificato, non all’esito dell’esame parlamentare (come anche avvenuto in passato), ma per effetto della eventuale intesa con le istituzioni europee (la forma dubitativa trova ragione nella facoltà, incompressibile, dello stesso Governo di tenere ferme le proprie decisioni politiche: la qual cosa avrebbe esposto l’Italia all’attivazione della procedura di infrazione). Nonostante le posizioni di aperto contrasto⁷⁵, il Governo ha scelto di proseguire nell’interlocuzione fortemente dialettica, fino a quando, nella seconda metà del mese di dicembre (il giorno 19), è stato raggiunto un punto di concordanza su indici e valori significativamente distanti rispetto a quelli sui quali era stato costruito il progetto di bilancio⁷⁶, e che,

da quello presentato il 30 ottobre alla Camera dei Deputati, e sul quale le Camere stavano lavorando.

Per una ricostruzione organica del sistema di bilancio alla luce dei principi dell’ordinamento dell’Unione europea, vedi, M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato tra ordinamento nazionale e vincoli europei*, Torino, 2017. Vedi anche M.L. SEGUITI, *La finanza pubblica internazionale*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., 145.

⁷⁵ Deve pur essere osservato che, peraltro, le criticità rilevate dalla Commissione europea hanno trovato riscontro anche nelle valutazioni di organismi indipendenti (interni) altamente qualificati, quali l’Ufficio parlamentare di bilancio e la Banca d’Italia. Sulle osservazioni dell’Ufficio parlamentare di bilancio, vedi *sub* nota 22. Quanto alla Banca d’Italia, può essere utile rilevare che, in sede di audizione parlamentare del vice Direttore generale della Banca d’Italia (seduta del 9 novembre 2018), preliminare all’esame della manovra economica per il triennio 2019-2021, viene rilevato, tra l’altro, che «il disavanzo del 2019 si collocherebbe al 2,4 per cento del PIL, valore superiore di 1,2 punti percentuali rispetto al quadro tendenziale e di oltre mezzo punto percentuale rispetto al valore stimato dal Governo per il 2018. Nelle valutazioni del Governo l’indebitamento netto strutturale aumenterebbe di 0,8 punti, portandosi all’1,7 per cento»; quanto alle coperture finanziarie, si rileva che, «nella media del prossimo triennio la manovra reperisce risorse per circa 11 miliardi all’anno, sufficienti a coprire un po’ meno di un terzo delle misure espansive; la parte restante accresce il disavanzo»; sul «fondo per la revisione del sistema pensionistico», si rileva: «data la mancanza di informazioni complete sugli interventi previsti, non è possibile a questo stadio formulare considerazioni sui relativi effetti»; sul «fondo per il reddito e la pensione di cittadinanza», si rileva che «il disegno di legge di bilancio si limita a indicare le finalità degli interventi: lotta alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale; garanzia del diritto al lavoro».

⁷⁶ L. CASINI, *Un argine contro l’esonazione legislativa del Governo?*, cit., 431, con riguardo al procedimento relativo alla legge di bilancio per il 2019, rileva complicazioni ulteriori: «da diarchia del Governo insediatosi nel giugno 2018 – con un Presidente del Consiglio dei ministri debole e due vice-Presidenti che agiscono da sostanziali premier – ha acuito ulteriormente le difficoltà proprie della manovra. I caratteri dell’esecutivo – e in particolare la sua doppiezza e, per una buona parte, la sua inesperienza politica – hanno quindi ulteriormente aggravato un *iter* già tradizionalmente affetto da diverse patologie». Sulla genesi della «esonazione legislativa» e sulle conseguenze negative della

quindi, hanno reso necessari – utilizzando le parole della Corte - «una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare» e «un’ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento»: nuovi indici, nuovi valori, nuovi saldi, ampie modificazioni, che, altrettanto necessariamente, hanno dovuto trovare traduzione nelle previsioni finanziarie di cui alla seconda sezione della legge di bilancio.

6.1. Problematicità dell’esercizio provvisorio del bilancio. - In questa sede, non devono essere valutate le scelte politiche del Governo (quelle riguardanti le decisioni di politica economica e finanziaria né quelle riguardanti le modalità di ingaggio politico con le

«inflazione legislativa», vedi S. CASSESE, *Che cosa resta dell’amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, il quale, rilevato criticamente: che «da un terzo a due terzi del contenuto delle leggi è la traduzione in norma di un dettato amministrativo»; e che «la redazione tecnica della maggior parte delle leggi è opera degli uffici amministrativi, i quali, per evitare responsabilità, a scopo difensivo, scaricano volentieri sul Parlamento l’onere della decisione alla quale poi essi devono dare applicazione»; evidenzia come, in tal modo, «legislatore e amministrazione collaborano nell’accrescere la rigidità dell’amministrazione e nel restringere l’area della discrezionalità amministrativa, innescando un circolo vizioso pericoloso». Così, la normazione, da un lato, continua ad essere il principale strumento attraverso il quale la politica è in grado di “governare” l’amministrazione (V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione*, cit., 110); e, da altro lato, diviene il mezzo attraverso il quale l’amministrazione tecnica viene posta al riparo rispetto alle responsabilità (di diversa natura) che possono derivare dall’esercizio della discrezionalità amministrativa (che, tuttavia, continua ad essere realizzato mediante il “concorso” alla definizione della “normazione amministrativa”).

Per quanto qui può rilevare (in relazione ai temi trattati), un esempio tipico (in verità, clamoroso) di «esonazione legislativa» è costituito dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, il quale – a correzione e integrazione del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (per le regioni) ed a modificazione (della parte seconda) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (con riguardo agli enti locali) - ha introdotto una disciplina ultragolamentare (in effetti, amministrativa) della contabilità delle regioni, con la finalità di uniformare i sistemi contabili pubblici, così, nella sostanza, annullando ogni autonomia contabile delle regioni (quella degli enti locali era già stata annullata dal d.lgs. n. 267/2000). Nel caso specifico, gli apparati dell’amministrazione tecnica centrale hanno “utilizzato” (mediante “concorso” alla definizione di una disciplina normativa minuziosa) lo strumento legislativo per imporre agli enti autonomi strumenti, tecniche e modalità contabili (non solo nella rilevazione dei dati ma anche in sede di programmazione). Gli aspetti di criticità della richiamata disciplina legislativa sono stati isolatamente rilevati in dottrina: vedi L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *NOMOS*, 2017, il quale ne ha prospettato i profili di dubbia legittimità costituzionale, rilevando, peraltro, gli aspetti problematici delle posizioni espresse dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha assunto la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 126/2014 quale parametro di verifica della legittimità costituzionale di disposizioni delle leggi regionali in materia di contabilità e di finanza.

istituzioni dell'Unione europea); ciò che qui rileva – e che rilevava nell'ambito del conflitto tra poteri dello Stato sottoposto alla valutazione della Corte - è l'osservazione del rispetto del dato giuridico in funzione della tenuta degli assetti istituzionali, a tutela dei principi costituzionali che nel bilancio dello Stato trovano garanzia: equilibrio finanziario, sostenibilità del debito pubblico, stabilità finanziaria, buon andamento; e di quelli che assicurano il concorso del Parlamento alla decisione di finanza pubblica (e, tramite questi, dei primi). E, quindi, per quanto rilevato, nel caso in esame, la decisione del Governo nazionale di prolungare l'interlocuzione con le istituzioni europee e la tardiva intesa raggiunta non potevano autorizzare il sacrificio delle attribuzioni dei parlamentari; ma, al contrario, imponeva un prolungamento dei lavori parlamentari, nei termini strettamente necessari per un compiuto esame del contenuto del maxi-emendamento. Né a ciò poteva essere di ostacolo la prossimità dell'inizio del nuovo anno finanziario, in considerazione del fatto che, come detto, in Costituzione risulta apprestato un rimedio – di natura eccezionale, a fronte di una situazione di emergenza⁷⁷ – quale l'esercizio provvisorio del bilancio, il quale è volto assicurare la continuità della gestione finanziaria (sia pure nei limiti ridotti previsti dalla legge), nei casi in cui gli organi di governo non siano riusciti ad approvare il bilancio nel termine ultimo previsto dall'ordinamento, e, cioè, prima che inizi il nuovo anno finanziario⁷⁸: e il prolungamento dei lavori parlamentari costituisce obiettivamente una ipotesi (ovvero una delle ragioni) che può legittimare l'autorizzazione dell'esercizio provvisorio del bilancio. Un rimedio che, peraltro, già solo per la sua definizione costituzionale – come detto, rimasta confermata, nei suoi

⁷⁷ In tal senso, vedi L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, Napoli, 2009, 277.

⁷⁸ Ma può ritenersi possibile, anche in considerazione dell'evoluzione del sistema finanziario (e delle relative esigenze che possono determinarsi), il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio tutte le volte in cui si manifesti la necessità di impedire l'arresto ovvero la sospensione della gestione finanziaria.

esatti termini testuali, anche all'esito di una riforma di forte impatto quale quella introdotta da legge cost. n. 1/2012 – è suscettibile di presentare margini di rassicurazione (sia pure non risolutivi: vedi *infra sub* 6.2) per la Corte in relazione alle conseguenze della decisione che era chiamata ad adottare con riguardo al ricorso per conflitto tra poteri.

In Italia, tuttavia, è invalsa una considerazione negativa rispetto all'esercizio provvisorio del bilancio⁷⁹, quale rimedio suscettibile di produrre allarme nei mercati e nelle istituzioni europee e (ovvero quale conseguenza di) sfiducia nei confronti del governo nazionale, con inevitabili effetti pregiudizievoli sulla crescita economica e sulla stabilità finanziaria⁸⁰. In verità, fermo restando il carattere

⁷⁹ L'ultima volta l'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato è stato autorizzato con legge 24 dicembre 1987, n. 525, con la quale, secondo la formula comunemente utilizzata, si disponeva che «il Governo è autorizzato ad esercitare provvisoriamente, fino a quando sia approvato per legge e non oltre il 29 febbraio 1988, il bilancio delle Amministrazioni dello Stato per l'anno finanziario 1988, secondo gli stati di previsione presentati alle Camere e con le disposizioni e modalità previste nel relativo disegno di legge» (termine, poi, ulteriormente prorogato, fino al 31 marzo 1988, dall'art. 1 legge 26 febbraio 1988, n. 45). Deve essere rilevato che si è fatto ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato in misura contenuta (undici volte dall'approvazione della Costituzione repubblicana), e quasi sempre il termine è stato ulteriormente prorogato (sempre in osservanza del termine complessivo stabilito all'art. 81 Cost.). A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 262, riconduce la cessazione del frequente ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato (che la dottrina citata definisce «iattura del nostro sistema parlamentare») alla introduzione della cosiddetta sessione di bilancio.

⁸⁰ In proposito, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 14, dopo aver richiamato l'esercizio provvisorio del bilancio quale rimedio costituzionalistico allo sfioramento temporale, osserva che «la mancata tempestiva approvazione della legge di bilancio avrebbe sicuramente lanciato un messaggio di grande incertezza e debolezza delle istituzioni italiane nei confronti dei mercati, delle istituzioni dell'Unione e degli stessi *partners* europei». Deve pur essere rilevato che una sollecitazione (neppure troppo velata) alla rapida approvazione del bilancio è contenuta nella richiamata lettera della Commissione europea del 19 dicembre 2018 (vedi *sub* nota 1).

Su tale profilo, tuttavia, si rendono necessarie alcune osservazioni. Fermo restando che il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio non è certo indice di virtuosità del sistema finanziario e che il rimedio deve rimanere uno strumento di carattere eccezionale, deve essere osservato che gli elementi di allarme dei mercati finanziari e delle istituzioni europee non derivano dal breve differimento dell'approvazione del bilancio, bensì da ben altri elementi di criticità, che, con riguardo all'Italia, hanno assunto carattere sistemico quali, ad esempio: l'enorme debito pubblico (come detto, calcolato in misura superiore al 131 per cento del PIL, e, quindi, un po' lontano, diciamo così, dal limite del 60 per cento previsto dalle prescrizioni dell'Unione europea), la cui genesi, peraltro, è molto risalente nel tempo; la modesta capacità di crescita economica. Elementi cui, in occasione dell'ultima manovra di finanza pubblica, si sono aggiunti altri fattori indicati di una certa instabilità economica e finanziaria, e, quindi, ben suscettibili di determinare effettivo allarme, quali:

eccezionale del rimedio, ad una lettura più attenta delle dinamiche governative (anche meno recenti), riesce ad emergere con nettezza come la prospettazione dell'esercizio provvisorio del bilancio quale fattore di rischio e di indebolimento (nei sensi sinteticamente rilevati) costituisca lo strumento con il quale il Governo riesce ad imporre tempistiche molto stringenti e modalità tecniche di espressione del dato normativo suscettibili di forzare il procedimento legislativo, con l'obiettivo di giungere ad una rapida approvazione della legge di bilancio: e ciò al fine di rendere più spedita l'azione "esecutiva" del

la «violazione grave e manifesta delle raccomandazioni» delle istituzioni europee, consistente nel mancato rispetto dei vincoli (costituzionali, e non solo di fonte europea) limitativi del ricorso all'indebitamento, nell'adozione di misure destinate ad aumentare la spesa pubblica e ritenute (dagli organi tecnici, anche interni e non solo dell'Unione europea) difficilmente (diciamo così) sostenibili, nella indicazione di previsioni di crescita del PIL ritenute non coerenti con il quadro macroeconomico (previsioni che, infatti, dopo appena tre mesi – nel DEF – sono state significativamente corrette al ribasso. Ma sul punto, che è obiettivamente significativo, può essere utile riportare la posizione espressa dalla Banca d'Italia (audizione parlamentare del vice Direttore generale della Banca d'Italia sulla manovra economica: seduta del 9 novembre 2018): «La protratta incertezza degli investitori sugli orientamenti relativi all'equilibrio di bilancio e sulla credibilità dell'impegno del Paese a riprendere con decisione la strada della diminuzione del debito, e da ultimo, ma certo non ultimo per importanza, il conflitto con gli organi dell'Unione europea sul rispetto delle regole comuni, hanno considerevolmente innalzato i tassi di interesse che la Repubblica paga sul proprio debito. Questo aumento è già costato al contribuente quasi 1,5 miliardi di interessi in più negli ultimi sei mesi, rispetto a quanto si sarebbe maturato con i tassi che i mercati si aspettavano ad aprile; costerebbe oltre 5 miliardi nel 2019 e circa 9 nel 2020, se i tassi dovessero restare coerenti con le attuali aspettative dei mercati. L'aumento dello spread sovrano si ripercuote sull'intera economia (famiglie, imprese, istituzioni finanziarie)». Sono quelli indicati gli elementi che allarmano le istituzioni europee e i mercati: elementi che, pur avendo potuto trovare (ulteriore) conferma nella autorizzazione di un mese di esercizio provvisorio del bilancio (anche se le une e gli altri dispongono di sufficienti strumenti per considerare il caso concreto), di certo non potevano rimanere esclusi (e, infatti, non sono rimasti esclusi) dalla tempestiva approvazione del bilancio. Sempre sul punto, può essere utile osservare che in Spagna proprio la mancata approvazione del bilancio di previsione ha determinato la crisi di governo e reso necessarie nuove elezioni: tale circostanza, tuttavia, non ha provocato alcun allarme, se si considera che lo *spread* (ove si intenda utilizzare tale dato quale parametro minimamente significativo) è rimasto sostanzialmente invariato. Ciò rilevato, non può essere trascurato l'impatto di un ulteriore ordine di criticità, riguardante la circostanza che, nel caso in esame, la necessità di ricorrere all'esercizio provvisorio sarebbe stata attribuita alla responsabilità di organi esterni al Governo (al Presidente del Senato, che ha concesso troppo tempo per l'esame del maxi-emendamento; al Presidente della Repubblica, che ci ha messo troppo tempo per promulgare la legge o che, addirittura, ha rinviato la legge alle Camere; alla Corte costituzionale, che, addirittura, ha accolto il ricorso per conflitto di alcuni Senatori di opposizione), per i quali sarebbe stato praticamente impossibile – nell'epoca della "politica sui social" – spiegare quale fosse la situazione effettiva. E così: il Presidente del Senato ha fatto quello che hanno fatto i suoi predecessori; il Presidente della Repubblica ha promulgato *ad boras*; la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto, limitandosi ad esprimere qualche critica e qualche monito (con le incertezze rilevate) rispetto ai profili di illegittimità denunciati dai ricorrenti.

Governo stesso. Senonché, come visto, il disegno di legge di bilancio presenta un elevato grado di complessità, non solo per l'ampio contenuto normativo (prima sezione), ma anche per il contenuto finanziario (seconda sezione), e costituisce uno strumento di presidio di valori costituzionali oggi riconosciuti centrali nel sistema finanziario: caratteristiche che mal si prestano ad una valutazione frettolosa dell'impatto finanziario, economico, normativo, che la decisione di bilancio è destinata a produrre. Una prospettazione che, peraltro, in occasione dell'ultima legge di bilancio, sembra aver fatto presa (non solo sulle Camere e sugli organi di direzione delle stesse⁸¹, ma) anche su altri organi costituzionali di massima garanzia, quali la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale⁸².

⁸¹ Sul punto, sono particolarmente significative le dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Camera dei Deputati, il quale, pur riconoscendo che vi sarebbe stata necessità di assicurare alla Camera ed ai singoli parlamentari un maggiore spazio per l'esame del disegno di legge di bilancio (come risultato all'esito del maxi-emendamento), ha detto espressamente che non poteva assumersi da solo la responsabilità di determinare la necessità dell'esercizio provvisorio del bilancio: in particolare, il Preside della Camera ha dichiarato che la scelta era tra «ampliare i tempi della discussione, sforando il 1 gennaio e prendendomi da solo il rischio di un esercizio provvisorio o cercare di far approvare la legge di bilancio entro il 31 dicembre anche per dare il tempo al presidente della Repubblica di valutarla e eventualmente promulgarla. Non potevo prendermi io questa responsabilità, sarebbe stato assurdo, fermo restando che i tempi di discussione dovevano essere più lunghi»: ANSA, 30 dicembre 2018.

⁸² In tal senso, è significativo il passaggio finale dell'ordinanza n. 17/2019, quando la Corte rileva che, «in altre situazioni, una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti». Un passaggio motivativo che può essere inteso nel senso che, nel caso concreto, solo la considerazione della situazione specifica e delle conseguenze (di ordine finanziario ed economico) che si potevano determinare ha condotto ad escludere l'ammissibilità del conflitto. Ulteriori elementi nel senso rilevato si rinvencono nel comunicato stampa del 10 gennaio 2019 (con cui l'ufficio stampa della Corte costituzionale informava della decisione), ove è riportato che i «fattori» rilevati dalla Corte «hanno concorso a un'anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei».

Come accennato (vedi *sub* 3), il timore delle conseguenze economiche e finanziarie derivanti dalla mancata approvazione del bilancio entro il 31 dicembre e dal conseguente ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio sembra aver influito anche sulle valutazioni del Presidente della Repubblica (vedi anche, specificamente, *sub* nota 20).

Si tratta di considerazioni equilibrate e ragionevoli, le quali, tuttavia, in modi diversi, hanno concorso e concorrono (indirettamente) a "legittimare" la prassi approvativa del bilancio di previsione mediante posizione della fiducia su maxi-emendamento, e, quindi, la forzatura del procedimento legislativo e la compressione delle attribuzioni funzionali dei singoli parlamentari (con i rischi già visti sulle tenuta dei valori costituzionali che vengono in rilievo in occasione della legge di bilancio e della decisione di finanza pubblica).

È stata evidenziata in altra sede la rilevanza della tempestività della approvazione del bilancio in funzione di garanzia dei profili teleologici del bilancio stesso, quale strumento di programmazione economico-finanziaria, di definizione delle politiche economiche e di finanza pubblica (e, segnatamente, di determinazione annuale degli obiettivi programmatici economici e finanziari di medio periodo), e, quindi, in definitiva, di garanzia di effettività del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (ora, art. 97, comma secondo, Cost.)⁸³. Ma è proprio al fine di garantire l'effettività dei profili finalistici del bilancio che il legislatore ha definito una rigorosa scansione cronologica della decisione di finanza pubblica⁸⁴. Ne consegue che il governo (ogni governo), ove intenda evitare l'esercizio provvisorio del bilancio, deve adoperarsi tempestivamente in tal senso; né potevano rimanere trascurate, nella valutazione della ritardata intesa con le istituzioni europee, le scelte politiche del governo nazionale, le quali, come detto, pur se legittime dal punto di vista politico, non potevano autorizzare il sacrificio delle attribuzioni costituzionali degli altri organi costituzionali coinvolti nella decisione di bilancio.

6.2. Esercizio provvisorio del bilancio e clausole di salvaguardia. – In conclusione sul punto, deve essere osservato che, in verità, il vero profilo problematico direttamente connesso alla "soluzione" dell'esercizio provvisorio, riguardava l'operatività, a partire dal 1° gennaio 2019, delle cosiddette "clausole di

⁸³ Sul punto, vedi L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, cit., 245. Ma già A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di Contabilità di Stato*, cit., 120, rilevava lo stretto collegamento del bilancio con i principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., evidenziando la funzionalità del bilancio e della decisione di finanza pubblica rispetto alla garanzia costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità amministrativa.

⁸⁴ Scansione procedimentale che, come detto, è concepita proprio allo scopo di assicurare la tempestiva approvazione della legge di bilancio, senza che possano conoscere compressione le attribuzioni degli organi deliberanti, tanto più ora che, come visto, il bilancio costituisce presidio di altri principi che hanno trovato esplicita sanzione costituzionale.

salvaguardia”⁸⁵, e, cioè, in sostanza, quelle misure finanziarie volte ad assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (definiti in relazione alla osservanza dei vincoli economici e finanziari prescritti dall’Unione europea⁸⁶: in particolare, viene in rilievo l’obbligo di progressiva riduzione del debito pubblico verso la misura del sessanta per cento del PIL). Misure stabilite all’art. 1, comma 718, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015)⁸⁷, rimaste “sospese”, fino al 1° gennaio 2019, per effetto della applicazione della disposizione di cui al successivo comma 719 (del citato art. 1), ove si stabilisce che le suddette misure (di cui al comma 718) «possono essere sostituite integralmente o in parte da provvedimenti normativi che assicurino, integralmente o in parte, gli stessi effetti positivi sui saldi di finanza pubblica attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica».

6.2.1. - Può essere utile rilevare che, in occasione dell’ultima legge di bilancio, la neutralizzazione delle suddette misure è avvenuta – ai

⁸⁵ Si tratta di un aspetto che non è sfuggito alle prime valutazioni della dottrina. Sul punto, vedi E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17 del 2019*, cit., 168, il quale, nel considerare le conseguenze della mancata tempestiva approvazione della legge di bilancio, ha rilevato che, con l’inizio del nuovo anno, «si sarebbero prodotti effetti particolarmente gravi, potenzialmente dirompenti sul piano economico (tra gli altri, la mancata sterilizzazione delle clausole di salvaguardia, con l’aumento delle aliquote IVA al 24,2 per cento e delle accise sulla benzina)».

⁸⁶ La rilevanza delle clausole di salvaguardia trova conferma nella circostanza che la stessa Commissione europea, nella lettera del 19 dicembre 2018 (vedi *sub* nota 1) - che ha “perfezionato” l’intesa – fa espresso riferimento alle suddette clausole: «Subject to the adoption of these measures, including the envisaged safeguard clause (“freezing” mechanism)».

⁸⁷ Nella formulazione originaria della disposizione, le misure consistevano: nell’incremento di due punti percentuali sia dell’aliquota IVA del 10 per cento sia dell’aliquota IVA del 22 per cento, a partire dal 1° gennaio 2016; e nell’aumento, a partire dal 1° gennaio 2018, dell’aliquota dell’accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell’aliquota dell’accisa sul gasolio usato come carburante. Con successive disposizioni legislative successive, in applicazione del richiamato comma 719, l’entrata in vigore delle suddette misure è stata differita fino al 1° gennaio 2019 ed è stata modificata l’entità dell’aumento; in particolare, con l’art. 1, comma secondo, legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018-2020, è disposto: per l’aliquota IVA del 10 per cento, è previsto un incremento di un punto e mezzo percentuale a partire dal 1° gennaio 2019 e di un ulteriore punto e mezzo percentuale a partire dal 1° gennaio 2020; mentre per l’aliquota IVA del 22 per cento, è stabilito un incremento del 2,2 per cento a partire dal 1° gennaio 2019, di ulteriori sette decimi di punto a partire dal 1° gennaio 2020 e di un ulteriore decimo a partire dal 1° gennaio 2021.

sensi dell'art. 1, comma secondo, legge 30 dicembre 2018, n. 145 - mediante una riduzione, per il 2019, dell'aliquota IVA del 10 per cento e dell'aliquota IVA del 22 per cento in misura pari all'incremento previsto (sempre per il 2019), e, quindi, rispettivamente, dell'1,5 per cento e del 2,2 per cento⁸⁸. E possono presentare specifica rilevanza (per quanto si dirà *infra*) le circostanze che la riportata disposizione: era già contenuta nel disegno di legge originario (presentato in data 30 ottobre 2018); è stata fatta oggetto di specifico esame – sia pure nell'ambito del complesso progetto di bilancio – in V Commissione referente ed approvata dall'Assemblea della Camera dei Deputati (in data 8 dicembre 2018); è stata fatta oggetto di esame in Senato (fino all'intervento del maxi-emendamento e della posizione della questione di fiducia).

Ciò rilevato, in caso di mancata approvazione della legge di bilancio, la strada percorribile – al fine di evitare l'operatività delle "clausole di salvaguardia" - poteva essere quella di autorizzare con legge l'esercizio provvisorio del bilancio per il breve periodo strettamente necessario all'esame del maxi-emendamento⁸⁹ e di disporre con decreto legge il breve differimento (per il tempo di durata dell'esercizio provvisorio) dell'entrata in vigore delle misure stabilite all'art. 1, comma 718, legge n. 190/2014: una soluzione, quest'ultima, che, peraltro - data la obiettiva eccezionalità della situazione – riesce a trovare "copertura" normativa nelle (ovvero non rimane preclusa dalle) disposizioni regolamentari di Camera e Senato⁹⁰ e presenta il "vantaggio" di richiedere una copertura

⁸⁸ In sostanza, con la riportata disposizione, è stata disposta la riduzione di aliquote che non sono mai entrate in vigore.

⁸⁹ E, a tal fine, trenta giorni sarebbe stato un tempo ampiamente sufficiente: fermo restando che nulla impedisce alle Camere di approvare la legge di bilancio anche molto prima della scadenza del termine di esercizio provvisorio autorizzato.

⁹⁰ L'art. 126, comma dodicesimo, reg. Senato rende possibile il "superamento" dei divieti (di cui ai commi 10 e 11 dello stesso art. 126) di esame e iscrizione all'ordine del giorno, nel corso della "sessione di bilancio", dei disegni di legge che comportino variazioni di spese o di entrate, nei casi

finanziaria "limitata" (in quanto riferita al periodo di breve differimento)⁹¹.

6.2.2. - Più problematica si sarebbe presentata la situazione in caso di accoglimento del ricorso per conflitto da parte della Corte costituzionale. Sembra difficile escludere l'eventualità che una sentenza di accoglimento contenga anche una declaratoria di annullamento⁹², già solo per la considerazione che diversamente la

di esame dei disegni di legge di conversione di decreti legge (e di altri disegni di legge) aventi carattere di assoluta indifferibilità (con necessità, tuttavia, di una deliberazione adottata all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari). Analoga disposizione è contenuta all'art. 119, comma quarto, reg. Camera, ove si stabilisce che la sospensione, nel corso della "sessione di bilancio", delle deliberazioni riguardanti progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, non si applica, tra l'altro, alla conversione di decreti legge dalla cui mancata tempestiva approvazione «possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari».

⁹¹ Il differimento delle suddette misure fino al 30 giugno (sicuramente più aderente ad esigenze di funzionalità del sistema tributario) avrebbe reso necessario, nell'immediato (e nel corso del procedimento di approvazione della legge di bilancio) un maggiore sforzo in termini di copertura finanziaria.

Richiede separato approfondimento l'esame della eventualità di effettuare il suddetto intervento mediante la legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio. Si tratta, tuttavia, di una soluzione che, pur non potendosi ritenere esclusa (in termini assoluti) dalla disposizione di cui all'art. 81, comma quinto, Cost. (la cui interpretazione richiede di essere sviluppata alla luce della obiettiva evoluzione del sistema di finanza pubblica) ma, si ripete, la questione non può esaurirsi in termini meramente assertivi: è certo che, sul punto, incide la nuova previsione di contenuti normativi della legge di bilancio), non sembra congeniale al caso in esame, in quanto suscettibile di rallentare l'*iter* procedimentale della legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio del bilancio (il cui esame sarebbe risultato esteso anche a profili non strettamente di ordine gestionale), ponendo a rischio anche l'utilità stessa del rimedio.

Si tratta, ad ogni buon conto, di ipotesi mai prese in considerazione, in quanto tutti hanno dato per scontata la promulgazione della legge di bilancio da parte del Presidente della Repubblica; né alcuno ha mai preso in considerazione l'eventualità che il Presidente del Senato potesse prolungare l'esame parlamentare al fine di assicurare un congruo termine di esame del maxi-emendamento sul quale era stata posta la fiducia.

⁹² Sul punto, E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio dell'annullamento*, cit., 167, il quale osserva che l'esito dell'annullamento «è quasi obbligato ai sensi dell'art. 38 della legge n. 87 del 1953»; rilevando che l'applicazione della diversa "soluzione" individuata da Corte cost., ord., 18 dicembre 2017, n. 273 (che ritiene si possa evitare la declaratoria di annullamento nell'ipotesi in cui «sia configurabile un giudizio nel quale la norma primaria risulti applicabile e quindi possa essere su di essa sollevata, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale») «avrebbe soltanto ritardato l'esito dell'annullamento». Per spunti sulla giustiziabilità, in via incidentale, della legge di bilancio anche per vizi della procedura legislativa, vedi R. CHIEPPA, *Partendo dal Comunicato della Corte costituzionale sulla inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 2019. Breve riflessione sulla possibile giustiziabilità avanti alla Corte della stessa legge di bilancio prima sezione*, in *NOMOS*, 2019, 13, il quale segnala la «esigenza che permanga, nella sua ampiezza, una via residuale di tutela, di fronte a non corretto svolgimento del procedimento legislativo, attraverso questioni incidentali di legittimità costituzionale»: d'altro canto, il giudizio in via incidentale ha quale «preciso ambito di rilevanza» la

decisione rimarrebbe insuscettibile di porre rimedio alla rilevata vulnerazione delle attribuzioni costituzionali (la quale, pur accertata in via giurisdizionale, rimarrebbe priva di conseguenze effettive), sia con riferimento al caso esaminato sia quale precedente orientativo. Più difficile sembra ritenere che la declaratoria di annullamento possa riguardare l'intera legge di bilancio; più plausibilmente, potrebbe essere riferita a singole disposizioni della legge (ma anche in questo caso ci si troverebbe a doversi confrontare con un elemento di grave complicazione costituito dalla circostanza che, come visto, la prima sezione della legge di bilancio è costituita da centinaia di disposizioni). Si tratta di profili problematici che, per la loro rilevanza, richiedono separato approfondimento, e non possono, per ovvie ragioni, essere sviluppate nel presente studio, con il quale si intende provare a valutare l'impatto del sollevato conflitto e della relativa decisione della Corte costituzionale sulle "clausole di salvaguardia".

In proposito, elementi di "conforto" sembrano ravvisabili nella valutazione del caso concreto. Intanto, l'impatto sulle "clausole di salvaguardia" non sarebbe stato immediato. Infatti, in caso di ammissione del ricorso per conflitto, la Corte avrebbe assegnato i termini per la notificazione del ricorso e dell'ordinanza alle parti

«norma di cui si debba fare applicazione nel giudizio a quo e non può necessariamente travolgere l'intera e complessa legge di bilancio». Sul punto, vedi anche A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente?*, cit., 4, il quale, ritenuti esigui «gli spazi perché si possa in futuro giungere a considerare ammissibile il conflitto dei singoli parlamentari come estremo rimedio alle torsioni imposte dai lavori parlamentari alla procedura di approvazione delle leggi di bilancio», osserva che «la reiterazione della prassi censurata dai Senatori ben potrebbe, invece, condurre alla dichiarazione di incostituzionalità della legge di bilancio in via incidentale o principale».

Deve pur essere osservato che anche la "soluzione" dell'annullamento non è certo esente da profili di incertezza. In proposito, ad esempio può essere rilevato che, nei precedenti della giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 17 maggio 2001, n. 139; Corte cost. 29 maggio 2002, n. 221), la declaratoria di annullamento ha riguardato una singola disposizione di legge, che era quella che aveva determinato il conflitto, in quanto adottata "esuberando" rispetto alla delega legislativa conferita e la cui applicazione (della norma "eccedente") avrebbe determinato vulnerazione (ovvero, comunque, compressione) delle attribuzioni del potere dello Stato insorto per conflitto. Nel caso in esame, invece, dovendosi ritenere difficilmente percorribile l'ipotesi che la declaratoria di annullamento possa riguardare l'intera legge di bilancio, la Corte, all'esito della trattazione di merito, dovrebbe individuare le diverse disposizioni rispetto alle quali ritiene essersi effettivamente concretizzata la «evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita».

(poteri dello Stato) ritenute coinvolte e per il relativo deposito. Significa, in termini concreti, che, nella migliore delle ipotesi, sarebbero trascorsi diversi mesi prima della trattazione e della decisione del ricorso⁹³. Inoltre, l'esame del merito delle diverse questioni, nel contraddittorio delle parti, avrebbe determinato l'ingresso nel giudizio e la necessaria valutazione di ulteriori profili di considerazione (i quali, peraltro, avrebbero potuto portare anche ad un ridimensionamento della gravità della vulnerazione, pure evidentemente percepita a fronte dell'andamento degli accadimenti: con ovvie conseguenze in ordine all'esito conclusivo), ben suscettibili di incidere, in caso di accoglimento, anche nel senso del "contenimento" dell'impatto anche della eventuale declaratoria di annullamento. Senza poter qui considerare i diversi aspetti che possono venire in rilievo; sembra, tuttavia, di poter rilevare che molto difficilmente una eventuale declaratoria di annullamento possa riguardare anche quelle disposizioni della legge di bilancio (legge n. 145/2018) che, contenute nell'originario disegno di legge, siano state oggetto di esame referente in V Commissione e di esame sia in

⁹³ Significa che, in mancanza di percorsi preferenziali di trattazione (che pure sarebbero auspicabili in relazione a questioni che riguardino disposizioni delle leggi di bilancio statale e regionali), la decisione del ricorso sarebbe avvenuta negli ultimi mesi dell'anno. Ora, potendosi ragionevolmente escludere l'esercizio da parte della Corte del potere di sospensione cautelare degli effetti delle disposizioni della legge bilancio; in tal senso, F. SORRENTINO, *Garanzie costituzionali. Art. 137 della Costituzione*, cit., 493, osserva che «poteri cautelari, improntati a larga discrezionalità e con effetti molto incisivi sugli atti e sui comportamenti degli organi supremi dello Stato, non sembra che possano giustificarsi, in uno Stato di diritto, se non in base a precise disposizioni legislative»: che non si rinvergono, in quanto le previsioni di cui agli artt. 35 e 40 legge n. 87/1953 non riguardano i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato; in senso diverso, A. PREDIERI, *Appunti sui provvedimenti cautelari nella giustizia costituzionale*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 204; per l'applicazione analogica dell'art. 140 legge n. 87/1953, vedi G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, 1987. Ciò rilevato, quello sopra riportato (in ordine alla tempistica della decisione della Corte costituzionale in ordine al ricorso per conflitto) costituisce un dato significativo, perché implica che la trattazione del merito del ricorso e la decisione avverranno in un momento in cui è stato già presentato il disegno di legge relativo al nuovo bilancio di previsione (ovvero, addirittura, potrebbe anche essere già stato anche approvato), nel quale parte delle disposizioni della precedente legge di bilancio hanno "esaurito" i loro effetti e molta altra parte è riassorbita, riconsiderata, in termini modificativi o anche soppressivi, in funzione di nuovi obiettivi di finanza pubblica: e ciò, ovviamente, riguarda, per quanto qui rileva, anche le «clausole di salvaguardia».

Camera dei Deputati sia in Senato. Significa che, in siffatta impostazione, la richiamata disposizione di cui all'art. 1, comma secondo, legge n. 145/2018 – riguardante le “clausole di salvaguardia” – per le ragioni già evidenziate, rimarrebbe sottratta alla declaratoria di annullamento, in quanto, comunque, “estranea” al conflitto sollevato⁹⁴.

Ad ogni buon conto, risulta evidente, già solo dalle poche osservazioni svolte (spunti di riflessione), come, In caso di annullamento, si sarebbero aperti scenari inediti⁹⁵, certamente non rassicuranti, con sicuro impatto negativo sia sulle istituzioni europee sia sui mercati, i quali sarebbero risultati allarmati non certo (ovvero non tanto) dal necessario ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio, ma dall'annullamento della (ovvero di molte disposizioni della) legge di bilancio dello Stato da parte di una sentenza della Corte costituzionale⁹⁶: una circostanza che, obiettivamente, rimane caratterizzata da un elevato grado di patologia (e come tale non potrebbe che essere percepita). Tanto che, paradossalmente, la soluzione dell'esercizio provvisorio del bilancio – autorizzato dalle

⁹⁴ Per il resto, a fronte della (parziale) declaratoria di annullamento della legge di bilancio – ove intervenuta nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento - sarebbe venuto in soccorso l'esercizio provvisorio del bilancio, al quale si può ritenersi possa farsi ricorso tutte le volte in cui vi sia necessità di impedire l'arresto della gestione finanziaria (e, quindi, non necessariamente solo in caso di mancata approvazione del bilancio nel termine): una soluzione che non sembra essere preclusa dalle disposizioni di cui all'art. 81, comma quinto, Cost., le quali, come visto, si “limitano” a prescrivere l'autorizzazione mediante legge ed il periodo massimo di durata; e che, peraltro, appare coerente con la finalità dell'istituto (evitare che si possa determinare una situazione di “sospensione” della gestione finanziaria, causata dalla mancata approvazione nei termini del bilancio, o anche da una decisione di annullamento della Corte costituzionale).

⁹⁵ Vedi anche N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 4, dopo aver ritenuto «assai difficile per la Corte sottrarsi» alla conclusione dell'annullamento della legge di bilancio, rileva che «assai impervio, e del tutto inedito, sarebbe apparso il percorso per porre rimedio sul piano giuridico-normativo a tale eventuale decisione di illegittimità costituzionale».

⁹⁶ Ma anche sul “fronte” interno, una sentenza di annullamento delle disposizioni della legge di bilancio avrebbe determinato un forte conflitto istituzionale, suscettibile anche di indebolire, nell'attuale contesto socio-politico-istituzionale, la funzione di garanzia della Corte costituzionale (vedi anche *sub* nota 106). Si tratta di elementi, come detto, di forte impatto istituzionale, economico e finanziario, che hanno indotto una parte della dottrina a comprendere «la prudenza e quasi il timore della Corte a procedere ad esaminare il merito del conflitto»: E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il pericolo di annullamento*, cit., 168.

Camere (in considerazione del prolungamento dei lavori parlamentari, secondo le tempistiche stabilite dai rispettivi Presidenti oppure anche per effetto del rinvio del Presidente della Repubblica) – sarebbe stata più rassicurante ovvero certo meno problematica.

7. Alcune ultime considerazioni conclusive. – Resta da chiedersi, in conclusione, quali possano essere gli strumenti in grado di assicurare effettività alle attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari in sede di esame e decisione del bilancio, in caso di forzatura del procedimento legislativo: la qual cosa rileva non tanto (ovvero non solo) in funzione della legittimazione soggettiva al ricorso per conflitto, quanto in funzione di maggiore (effettivo) presidio dei valori costituzionali sottesi alla legge di bilancio.

In proposito, prendendosi atto della posizione espressa dalla Corte (la quale, per quanto rilevato, presenta minimi margini di evoluzione⁹⁷), allo stato attuale⁹⁸, un primo elemento di garanzia può essere rinvenuto nel rigoroso rispetto non solo formale ma anche sostanziale della scansione procedimentale della decisione di finanza pubblica e del procedimento legislativo di approvazione del bilancio, con riferimento ai quali – dovendosi escludere la natura decadenziale dei termini ivi previsti⁹⁹ – l'unico criterio orientativo è quello di rinforzare

⁹⁷ Rispetto al superamento dei profili di problematicità del procedimento legislativo di esame e di approvazione del disegno di legge di bilancio; né sembra riuscire a profilare, proprio alla luce delle posizioni espresse dalla Corte, una soluzione giurisdizionale delle questioni problematiche: sembra molto difficile, cioè, che anche in futuro possa essere accolto (e finanche ritenuto ammissibile) un ricorso per conflitto in relazione alla legge di approvazione del bilancio, essendo obiettivamente molto difficile che possa venire a crearsi una situazione più difficile di quella esaminata (e “giustificata”) dalla Corte nel caso concreto. In proposito, A. Cardone, *Quali spazi aperti lascia il precedente?*, cit., 5, osserva che «la “porta aperta” lasciata dall’ordinanza n. 17 può essere interpretata come riferita non tanto al conflitto sulla legge di bilancio, con riguardo alla quale “altre situazioni” difficilmente potrebbero verificarsi a contesto invariato, ma al conflitto su leggi diverse, in relazione alle quali le “attenuanti” individuate nel caso in esame non possono operare».

⁹⁸ E, cioè, in attesa di un intervento legislativo “di sistema”, che è, forse, la direzione in cui vuole effettivamente orientare il monito espresso dalla Corte.

⁹⁹ Si tratta di un dato tradizionalmente acquisito alla elaborazione scientifica. Sul punto, vedi S. BARTOLE, *Commento all’art. 81 della Costituzione*, cit., 257, il quale rileva che «il termine per la presentazione alle Camere del bilancio non è ovviamente perentorio, e la sua inosservanza – che

ovvero di assicurare un elevato livello di sensibilità istituzionale negli organi costituzionali coinvolti nella complessa procedura di decisione finanziaria.

7.1. - In tal senso, il primo presidio di garanzia, nei casi come quello in esame, è costituito dai presidenti delle Camere, i quali sono tenuti, da un lato, a considerare le eventuali esigenze di accelerazione del procedimento legislativo (quando, ad esempio, viene posta la questione di fiducia); e, da altro lato, a garantire (per le finalità ampiamente evidenziate dalla stessa Corte costituzionale) il pieno esercizio delle attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari: soprattutto quando, ad esempio, si procede mediante formazione di maxi-emendamento e soprattutto quando si tratta del disegno di legge di bilancio: attribuzioni che, come visto, non possono rimanere neutralizzate a fronte di esigenze di accelerazione del procedimento legislativo¹⁰⁰. Perché ciò sia possibile, tuttavia, si rende necessario porre l'organo presidenziale al riparo da possibili strumentalizzazioni¹⁰¹: e, in tal senso, potrebbe essere sufficiente trovare un rimedio di natura procedimentale, e, quindi, porre il Presidente nella condizione di applicare il regolamento¹⁰².

quindi non dà luogo a decadenza del relativo potere – implica una mera responsabilità politica del Governo.

¹⁰⁰ Si è già rilevato sul punto, che, laddove - ad esempio, per ragioni di dialettica ultra nazionale, come nel caso in esame - non si riesca ad approvare la legge di bilancio entro il 31 dicembre, è la stessa Costituzione ad apprestare un rimedio (eccezionale) che garantisce la continuità della gestione finanziaria per il tempo strettamente necessario alla conclusione del procedimento legislativo. E si tratta di un dato che non può essere trascurato dal Presidente dell'Assemblea.

¹⁰¹ Ovvero, comunque, dalla preoccupazione di vedersi esposto a possibili strumentalizzazioni: vedi *sub* nota 81.

¹⁰² Ad esempio, potrebbe essere introdotta, nei regolamenti di Camera e Senato, una disposizione che stabilisca la “retrocessione” in V Commissione del testo di legge in caso di maxi-emendamento governativo al disegno di legge di bilancio per l'esame referente del nuovo testo, con prescrizione, tuttavia, di un termine minimo e di un termine massimo per il completamento del suddetto esame e per l'inizio della discussione in Assemblea. In tal modo, Fermo restando che, anche in mancanza di siffatta esplicitazione normativa, ben potrebbero i Presidenti delle Camere fare prudente applicazione dei principi evocati, la loro positivizzazione nei regolamenti camerale: assicurerebbe ai singoli parlamentari (ed alle opposizioni) un tempo minimo ragionevole per l'esame di un testo di legge fondamentale; renderebbe edotto il Governo della esistenza di una tempistica parlamentare “minima” (di cui deve tener conto nel dare impulso al procedimento legislativo); porrebbe l'organo

7.2. - Sotto altro profilo, deve essere rilevato che un ruolo importante può essere svolto dal Presidente della Repubblica. In proposito, può essere osservato che per il Capo dello Stato, deve ritenersi fermo, anche in relazione alla legge di bilancio, il potere di rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost., il quale non può conoscere compressione né compromissione in considerazione della circostanza che l'attivazione del suddetto potere è suscettibile di determinare la necessità di ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio.

Con specifico riferimento al caso esaminato, potendosi ragionevolmente escludere – in considerazione della raggiunta "intesa" con le istituzioni europee - il rinvio per ragioni riferite ai principi di cui agli artt. 81, commi primo e secondo, e 97, comma primo, Cost., resta da chiedersi se fossero ravvisabili argomenti per un rinvio presidenziale in relazione alle questioni sollevate dai ricorrenti per conflitto. Non è questa, ovviamente, la sede più congeniale per la valutazione di tali profili, che richiedono ben altro esame, si può osservare, quale spunto per successivi approfondimenti, che uno spazio percorribile può essere rinvenuto proprio nel rilevato elemento di distinzione che caratterizza il caso concreto (rispetto al passato), e, cioè, nella circostanza che il maxi-emendamento governativo su cui è stata posta la questione di fiducia è stato formato (non all'esito dell'esame referente della commissione bilancio e del successivo esame in assemblea, ma) all'esito della richiamata "intesa" con le istituzioni europee.

L'intervento presidenziale di garanzia riguarderebbe, ovviamente, non certo (ovvero solo apparentemente) gli aspetti procedurali, ma il profili, ben più pregnanti, della garanzia delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari e, insieme, dello "statuto delle

presidenziale nelle condizioni di applicare il regolamento senza rimanere esposto al pericolo di strumentalizzazione.

opposizioni”, delle garanzie a “tutela” delle opposizioni, le quali, nel caso in esame, sono rimaste soverchiate dal “dominio” della maggioranza, che non ha esitato ad approvare in poche ore un disegno di legge di enorme rilevanza (per le ragioni evidenziate dalla stessa Corte costituzionale) quale quello di bilancio, con inevitabile indebolimento (in disparte il resto) della funzione di controllo a presidio dei valori costituzionali ampiamente richiamati¹⁰³. Un intervento, quello di cui alla riflessione proposta, che troverebbe spazio giustificativo ove prevalga l'impostazione, accreditata nella letteratura scientifica, che ravvisa nel potere presidenziale di rinvio ex art. 74 Cost. uno strumento attraverso il quale si esplica la funzione di garanzia costituzionale¹⁰⁴, e che risulta coerente con quella parte della dottrina che rinviene nel rinvio delle leggi uno strumento attraverso il quale riesce a trovare esplicazione la «vocazione antimaggioritaria (o quantomeno ultramaggioritaria)» che caratterizza la figura presidenziale¹⁰⁵.

L'intervento presidenziale nei sensi proposti incontra anche elementi di problematicità: ad esempio, nella “sovrapposizione”, quasi una forma di “supplenza”, rispetto alle funzioni (nel caso in esame) del Presidente del Senato (ma anche del Presidente della Camera dei Deputati), che, nello specifico, ha avuto una posizione diversa¹⁰⁶; ad

¹⁰³ Si tratta di un tema, peraltro - quello dello «status costituzionale dell'opposizione» - evocato, a proposito della richiamata Corte cost., ord., 8 febbraio 2019, n. 17, e, quindi, proprio a proposito del caso qui in esame, da A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo diffuso*, cit., 4. Ma vedi anche V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento*, cit. 273, il quale osserva che «resta dunque relativamente indeterminato il tema dello “statuto costituzionale” dell'opposizione».

¹⁰⁴ Vedi S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, 1969, 509.

¹⁰⁵ Così S. PAJNO, *Commento all'art. 74 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 1442.

¹⁰⁶ Sul punto, S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 280, ritiene possibile il rinvio presidenziale per vizi di ordine procedurale, osservando che «nulla sembra impedire al Capo dello Stato di utilizzare il proprio potere di cui all'art. 74 Cost., che sarebbe volto non tanto (o non solo) a garantire la correttezza procedurale seguita per l'adozione dell'atto legislativo, quanto piuttosto ad assicurare il sostanziale rispetto dell'art. 72 Cost. e, quindi, il corretto svolgimento dei rapporti tra gli organi coinvolti nel procedimento legislativo, sulla base di una specifica norma costituzionale».

esempio nell'inevitabile carattere generale del messaggio motivato di rinvio; ad esempio, soprattutto, nel rischio di un forte contrasto istituzionale con il Governo e nel pericolo concreto di distorsione dell'iniziativa presidenziale nell'epoca della "politica sui social"¹⁰⁷.

Fermo restando i profili problematici sintetizzati, il rinvio presidenziale, nel caso in esame, da un lato e in concreto, avrebbe reso possibile ai singoli parlamentari (e non solo a quelli di opposizione) un più attento esame del testo di legge: con garanzia di effettività della funzione di controllo e di partecipazione rispetto alla decisione di bilancio; e con garanzia delle opposizioni. Da altro lato, e comunque, l'atto presidenziale avrebbe costituito, per un verso, concreto (e, quindi, non solo un monito) elemento orientativo per il Governo (per tutti i governi), il quale è posto nelle condizioni di constatare le possibili conseguenze di scelte suscettibili di comprimere le attribuzioni dei singoli parlamentari (con gli effetti che ne derivano); e, per altro verso, sarebbe stato un segnale incoraggiante per la Corte costituzionale, in funzione della valutazione di ricorsi di tenore assimilabile a quello esaminato¹⁰⁸. Può essere aggiunto che tale ultima finalità (tutt'altro che trascurabile) può essere conseguita dal Presidente della Repubblica anche mediante

¹⁰⁷ Si tratta di uno dei pericoli rispetto ai quali A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo diffuso*, cit., 5, invoca «un efficace *status* costituzionale dell'opposizione a limitazione del "parlamentarismo assoluto», evidenziando, tra l'altro, che il Parlamento «dovrebbe svolgere, con i suoi strumenti conoscitivi, una "funzione di verità", cioè di contro-informazione rispetto alle falsità circolanti sul web, spesso propagate e "indirizzate" da pubblici poteri»; dovrebbe garantire «una "funzione di antidoto" rispetto al dibattito avvelenato e confuso che normalmente domina i c.d. social». Quello del "clima" determinato dalla forzata comunicazione dei social – e del tipo di "influenza" che è suscettibile di provocare sulle istituzioni e sugli organi di garanzia - è un tema ripetutamente segnalato dalla dottrina; in relazione al caso specifico, L. CASINI, *Un argine contro l'esondazione legislativa del Governo?*, cit., 431, invita a non sottovalutare «il clima politico in cui il giudice costituzionale si è trovato e ancora oggi si trova costretto a operare, un clima inasprito anche da un uso smodato dei media da parte dello stesso Governo».

¹⁰⁸ La rilevanza istituzionale degli specifici interventi presidenziali avrebbe, comunque, escluso che la Corte costituzionale potesse venire a trovarsi in posizione di isolamento (e, quindi, di maggiore "esposizione") nelle ipotesi di decisioni complicate (non solo dal punto di vista tecnico-giuridico) come quella di declaratoria di annullamento di disposizioni della legge di bilancio in seguito a conflitto tra poteri dello Stato. Di sicuro, difficilmente siffatto effetto poteva riuscire ad essere prodotto dal messaggio presidenziale di fine anno: vedi *sub* nota 20.

messaggio alle Camere (ai sensi dell'art. 87, comma secondo, Cost.)¹⁰⁹.

7.3. – In ultima conclusione, fermi restando i profili di problematicità rilevati (soprattutto, per l'impatto negativo che sono suscettibili di produrre) e le obiettive difficoltà (non solo tecnico giuridiche) che possono aver concorso nelle valutazioni, il merito di Corte cost. (ord.) 8 febbraio 2019, n. 17 può essere rinvenuto nella circostanza che la Corte costituzionale si è posta concretamente (anche) il problema delle criticità cui rimane esposto il procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio e della necessità di individuare percorsi di rimedio, di superamento degli aspetti problematici ovvero di garanzia, in funzione di presidio dei valori costituzionali sottesi alla decisione di bilancio e ritenuti imprescindibili dalle istituzioni europee. In tale prospettiva, è confortante il dibattito dottrinale animato dall'ordinanza della Corte¹¹⁰, nella considerazione che proprio il contributo scientifico potrà risultare prezioso ai fini della individuazione, nel labirinto delle istituzioni, del percorso più rispondente alla esigenza di tutela di tutti gli interessi costituzionali coinvolti.

¹⁰⁹ In proposito, si rinvia un precedente nell'atto di rinvio con cui il Presidente della Repubblica, in data 16 dicembre 2004, ha rinviato alle Camere la legge delega in materia di ordinamento giudiziario, "aggiungendo" al messaggio motivato di cui all'art. 74, comma primo Cost. (sui rilievi di costituzionalità rivolti alla legge), un messaggio ai sensi dell'art. 87, comma secondo, Cost., con il quale rileva criticamente, tra l'altro, che «l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi»; e richiama «l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'art. 72 Cost.». Deve pur essere rilevato che il messaggio presidenziale richiamato, probabilmente perché rimasto "isolato", non sembra aver prodotto un grande incoraggiamento nella Corte costituzionale se si considera che, come accennato (vedi *sub* nota 2), bisogna aspettare il 2014 per le prime posizioni giurisprudenziali apertamente critiche della prassi dei maxi-emendamenti.

¹¹⁰ In verità, rimasto caratterizzato principalmente dalla concreta "apertura" della Corte alla legittimazione soggettiva dei singoli parlamentari alla sollevazione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.