

L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio

di Emanuele Rossi *
(21 febbraio 2019)

(in corso di pubblicazione in "*Quaderni costituzionali*", 2018)

L'ordinanza n. 17/2019 è destinata ad incidere profondamente sul diritto parlamentare (si pensi ad esempio alla modifica suggerita al regolamento del Senato) e, ci si deve augurare, anche sulla prassi legislativa delle Camere: sebbene su quest'ultimo aspetto forse si dovranno attendere decisioni più drastiche da parte della Corte (come avvenne con la sentenza 360/1996 sulla prassi della reiterazione dei decreti-legge). Numerosi sono i profili di interesse della decisione: non è nelle intenzioni di queste iniziali e limitate osservazioni esaminarli nella loro complessità, e mi limiterò pertanto a sottolinearne uno soltanto.

Quello che sembra emergere complessivamente dalla pronuncia è un'evidente preoccupazione della Corte ad assumere una posizione netta, considerati i rilevanti e contrastanti interessi in gioco: così che la motivazione (più consona per una sentenza che non per un'ordinanza di inammissibilità) dà conto di questa fatica, nella ricerca di un equilibrio oggettivamente difficile da trovare ("un esercizio di equilibrismo" l'ha definito V. Onida, in *Il Sole 24 ore* del 13 febbraio 2019). L'impressione, dico subito, è che la Corte, come in altre occasioni, abbia preferito fermarsi sul punto dell'ammissibilità, peraltro facendo intendere che nel merito le ragioni dei ricorrenti avevano (o avrebbero avuto) solido fondamento.

Una delle ragioni, a mio parere la più rilevante, che impedisce alla Corte di assumere una posizione netta (ammesso e non concesso che questa fosse l'intenzione) riguarda le possibili conseguenze di un'eventuale decisione di accoglimento del conflitto, una volta superato il vaglio di ammissibilità.

I ricorrenti si preoccupavano di ricordare che il giudizio su conflitto di attribuzioni – in generale – si riferisce (ed è limitato) alla spettanza della competenza, a tutela dell'ordine costituzionale, e che nel caso specifico il ricorso presentato dal gruppo parlamentare senatoriale del Partito democratico era "volto a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e art. 97, comma 1, Cost.". Ancora, si ribadiva che il ricorso non aveva ad oggetto "il contenuto della legge di bilancio, così come approvata dal Senato della Repubblica", bensì mirava a "ristabilire competenze costituzionalmente garantite ed, in ultima analisi, per assicurare l'osservanza della separazione dei poteri, così come descritta in Costituzione nell'ambito del procedimento legislativo".

Questa impostazione sembra condivisa dalla Corte, che nell'ordinanza ne riprende il contenuto ("i ricorrenti dichiarano che la loro iniziativa è volta non a sindacare il contenuto del disegno di legge annuale di bilancio") per affermare, un po' apoditticamente, che "non è richiesto alla Corte di procedere all'annullamento di alcuno degli atti ritenuti lesivi".

In sostanza, dunque, l'evidente intento che ha mosso i ricorrenti era di escludere l'effetto di annullamento della legge nell'ipotesi di accoglimento (nel merito) del conflitto: una preoccupazione che si immagina originata dal timore che un effetto così dirompente

avrebbe potuto condizionare il giudizio della Corte. Sebbene l'ordinanza sembri seguire tale impostazione, merita domandarsi se effettivamente l'eventuale accoglimento del conflitto, anche per alcuni profili soltanto, non avrebbe prodotto effetti caducatori sulla legge in questione.

Chiariamo subito: non mi interessa formulare un'ipotesi che, per come la Corte ha risolto il conflitto, potrebbe suonare del tutto astratta (del tipo "cosa sarebbe successo se"): il problema che vorrei porre è di considerare come il rischio degli effetti caducatori di quella particolare legge abbia potuto incidere sulla soluzione adottata, perché questo mi pare il punto decisivo. In altri termini: la Corte si è sentita libera di decidere come ha deciso sull'ammissibilità sapendo che comunque l'eventuale decisione sul merito non avrebbe travolto la legge di bilancio, oppure la non dichiarata preoccupazione sul possibile esito finale ha condizionato la ricerca di una soluzione sul profilo dell'ammissibilità? Alcuni elementi inducono a ritenere fondato questo sospetto.

Il ricorso presentato dal gruppo Pd chiedeva di dichiarare cinque punti: (a) che non spettava al Governo presentare il maxi emendamento senza rispettare i termini previsti; (b) che non spettava al Presidente della Commissione Bilancio, alla Conferenza dei Capigruppo, al Presidente del Senato organizzare e condurre i lavori dell'Assemblea come sono stati organizzati e condotti, per violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.; (c) che non spettava al Presidente del Senato porre in votazione il disegno di legge, come invece è stato posto e approvato; (d) che non spettava all'Assemblea del Senato approvare il disegno di legge di bilancio come è stato approvato, per violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.; (e) che non spettava al Presidente del Senato trasmettere il testo approvato al Presidente della Camera per la prosecuzione dell'iter legislativo.

Come si è detto, i ricorrenti ritenevano che l'accoglimento di questi profili, o anche di uno solo di essi, non avrebbe comportato l'annullamento della legge così approvata; ovvero, detto in altri termini, che l'eventuale dichiarazione di non spettanza al Presidente del Senato del potere di porre in votazione il disegno di legge (ad esempio) si sarebbe potuta conciliare con il mantenimento della legge per tale via approvata. Mi pare un'impostazione difficilmente sostenibile.

Va ricordato in primo luogo che in alcuni casi passati l'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzioni su un atto legislativo (in quei casi trattavasi di decreti legislativi) ha avuto come conseguenza l'annullamento dell'atto stesso: così ad esempio, nei riguardi di un decreto legislativo, le sentenze n. 139/2001 e 221/2002. E, d'altra parte, tale esito è quasi obbligato ai sensi dell'art. 38 della legge n. 87/1953. Ad evitare tale esito, nel caso in questione, l'unica strada percorribile sarebbe stata di valorizzare quella giurisprudenza che, ammettendo il conflitto di attribuzioni nei confronti di un atto legislativo ("tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze"), ha tuttavia fatta salva l'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" (così, da ultimo, ord. n. 273/2017). In sostanza, la Corte avrebbe potuto, superata l'ammissibilità e valutata – eventualmente – la menomazione delle competenze riservate ai ricorrenti, non annullare la legge di bilancio, motivando sul rilievo che su di essa sarebbe stato esperibile un giudizio in via incidentale per gli stessi rilievi di costituzionalità posti alla base del conflitto. Con il che la violazione delle competenze dei ricorrenti sarebbe stata affermata senza necessità (o possibilità) di annullare la legge oggetto di contestazione.

Ma ciò, a tacer d'altro, avrebbe soltanto ritardato l'esito di annullamento: perché a fronte di una questione sollevata da un giudice l'esito della decisione (nell'ipotesi che nel conflitto fosse stata accertata la violazione delle norme costituzionali sul procedimento)

sarebbe risultata scontata. Ed in effetti la motivazione dell'ordinanza fa comprendere che tale esito fosse inevitabile (come osserva G. Di Cosimo, in *la Costituzione.info*, 10 febbraio 2019, la motivazione posta a base dell'inammissibilità costituisce infatti una sorta di anticipazione del giudizio di merito), ritenendo la Corte che la violazione (indirettamente) denunciata ha prodotto "una compressione dell'esame parlamentare" come anche "della funzione costituzionale dei parlamentari", ancorché non si sia realizzato "un abuso del procedimento legislativo tale da determinare (...) violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari": ben difficilmente dunque l'accertamento di ciò avrebbe potuto consentire il mantenimento in vita di una legge approvata contro la Costituzione. Ed infatti la stessa pronuncia si conclude con una sorta di minaccia: "in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti".

Né d'altra parte è possibile ritenere applicabile (anche ragionando per assurdo) al caso in esame il principio che si trae dalla legge sul procedimento amministrativo (art. 21-octies, comma secondo, della legge n. 241/1990: "Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"): pur ammettendone la natura di principio generale utilizzabile anche con riguardo al procedimento legislativo, è evidente che la sua fattispecie non riguarda il caso in questione, giacché se si fosse seguito il procedimento corretto il contenuto della legge avrebbe potuto essere, almeno in ipotesi, diverso.

Ma se, dunque, l'accoglimento del conflitto (di uno qualsiasi dei profili sollevati dal ricorso) avrebbe comportato l'annullamento della legge così approvata, quali conseguenze si sarebbero prodotte? Trattandosi della legge di bilancio, la mancata approvazione entro il 31 dicembre avrebbe comportato un vuoto, colmabile soltanto attraverso l'approvazione di un'altra legge (e neppure di un decreto-legge, stante la riserva di legge formale stabilita dall'art. 81, quinto comma, Cost.: N. Lupo, *sub* art. 81, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1583) che consentisse l'esercizio provvisorio: a quel punto, verosimilmente, il Parlamento avrebbe ri-approvato la legge di bilancio caducata, superando i vizi di procedura eventualmente censurati dalla Corte. E tuttavia, prima dell'entrata in vigore della legge riapprovata (o, comunque, della legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio) 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% e delle accise sulla benzina: effetti tra l'altro difficilmente sanabili con legge successiva).

Se dunque queste avrebbero potuto essere le conseguenze finali, ben si comprende la prudenza e quasi il timore della Corte a procedere ad esaminare il merito del conflitto: si è preferita – ancora una volta – la via dei moniti, invitando il Parlamento ad adottare spontaneamente, per il futuro, prassi effettivamente rispettose delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e, quindi, delle prerogative dei parlamentari e del Parlamento nel suo complesso. Quale effetto produrrà questo ennesimo monito lo vedremo: forse se vicende parlamentari analoghe dovessero ripetersi su leggi meno "impegnative", un intervento più deciso della Corte diverrebbe – a quel punto – assai probabile.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa