

Asincronie fra decisioni di bilancio ed esigenze del contraddittorio parlamentare: la Corte costituzionale conferma la necessità di un bilanciamento (in concreto)

Sommario: *Premessa.* – 1. *L'ordinanza n. 17/2019.* – 2. *L'ordinanza n. 60/2020.* – 3. *Conclusioni.*

Premessa

Con l'ordinanza in esame la Corte costituzionale si è pronunciata in merito a tre ricorsi per conflitto di attribuzione fra i poteri dello stato, sollevati da alcuni parlamentari e dai rispettivi gruppi presso la Camera dei deputati a seguito dell'iter di approvazione della l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

La Corte ha ribadito e chiarito alcuni principi espressi con l'ord. 8 febbraio 2019, n. 17, resa su vicenda analoga e da cui, pertanto, occorre prendere le mosse in vista di una migliore comprensione della pronuncia in esame.

1. L'ordinanza n. 17/2019

Con l'ord. n. 17/2019 (1) la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ex art. 134 Cost. sollevato da alcuni senatori – a titolo individuale, in qualità di gruppo parlamentare e di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato (2) – in relazione alle modalità di approvazione del disegno di legge relativo al bilancio di previsione dello Stato per il 2019 (3).

In particolare, i ricorrenti lamentavano che l'organizzazione e i tempi dei lavori del Senato, nonché le concrete modalità di svolgimento di questi ultimi in base alle decisioni assunte dal Presidente della Commissione Bilancio, avrebbero impedito l'osservanza del procedimento ordinario di approvazione delle leggi ex art. 72, c. 4, Cost., caratterizzato da una fase necessaria di esame in commissione referente. Infatti, per effetto della tempistica dei lavori svolti dalla Commissione Bilancio, caratterizzata dalla presentazione in aula da parte del Governo di un emendamento interamente sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge e contenente un testo di circa 270 pagine, i senatori membri di tale Commissione sarebbero stati posti nell'assoluta impossibilità di conoscere tale testo nei suoi contenuti.

Nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso, la Corte ha affermato che:

- non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni la minoranza di un decimo dei componenti del Senato, perché la Costituzione attribuisce a

(1) Corte cost. 8 febbraio 2019, n. 17, segnalata e massimata in questa *Rivista*, 2019, fasc. 1, 218.

(2) Il conflitto è stato sollevato nei confronti del Governo, del Presidente della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica, in relazione agli "atti e comportamenti relativi all'approvazione del disegno di legge di bilancio nell'iter costituzionalmente previsto, così come svoltosi presso il Senato della Repubblica".

(3) Esitato nella l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

tale quota qualificata di parlamentari "unicamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica tramite presentazione di mozione di sfiducia (art. 94, c. 5, Cost.) o di rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione deliberante (art. 72, c. 3, Cost.)";

- la questione relativa alla legittimazione ad agire del gruppo parlamentare deve essere risolta negativamente ove – come nel caso in questione – nel ricorso non siano indicate le modalità con cui il gruppo ha deliberato di proporre il conflitto, in linea con le indicazioni offerte dall'ord. n. 280/2017 (4);

- la nozione di "potere dello Stato", rilevante ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione, include "tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sent. nn. 87 e 88/2012) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita (ord. n. 17/1978) (5)"; pertanto, il

(4) Corte cost. 21 dicembre 2017, n. 280, in *Foro it.*, 2018, I, 389. L'ordinanza – resa nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito della l. 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) e relativa procedura di approvazione, nonché della proposta di legge A.C. 2352 e relativa procedura di approvazione e del disegno di legge A.S. 2941 e relativa procedura di approvazione (entrambi recanti modifiche alle disposizioni in tema di elezione della Camera e del Senato) – è stata ampiamente commentata: v. A. Anzon Demmig, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2018, 1977; M.C. Carbone, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in <www.dirittifondamentali.it>, 2018, n. 1; G. Cavaglion, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in <www.rivistaaic.it>, 2019, n. 2; M. Contieri, *"Giusto procedimento legislativo" e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in <www.federalismi.it>, 2019, n. 16; L. Grimaldi, C.P. Guarini, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della "situazione venutasi a creare" con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in <www.giurcost.org>, 2018, fasc. 1; A.M. Nico, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legge elettorale*, in <www.dirittifondamentali.it>, 2018, n. 1.

(5) Le sentenze nn. 87 e 88/2012 si sono pronunciate sui giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati rispettivamente *i)* dalla Camera dei deputati, in seguito all'apertura delle indagini e alla successiva richiesta di giudizio immediato da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri all'epoca in carica, nonché *ii)* dal Senato della Repubblica nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e del Giudice dell'udienza preliminare di quest'ultimo Tribunale, a seguito dell'apertura di un procedimento penale a carico del Ministro della giustizia all'epoca in carica.

Tra i molti commenti alle due pronunce cfr. E. Albanesi, *La Corte precisa il senso di un precedente obiter circa la "propria" ed "autonoma valutazione" delle Camere sulla natura ministeriale dei reati*, in *Giur. it.*, 2013, 526; R. Aprati, *Il principio di parità di trattamento di fronte alla giurisdizione e il*

vaglio della legittimazione dei ricorrenti deve muovere dalla ricognizione delle attribuzioni conferite ai singoli parlamentari dalla Costituzione, al fine di verificare se in relazione a esse il singolo parlamentare possa ritenersi abilitato a esprimere in via definitiva la volontà del relativo potere;

- la Costituzione individua una sfera di prerogative spettanti al singolo parlamentare, diverse da quelle di cui il medesimo è titolare in quanto componente dell'assemblea: si tratta, in generale, della "facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità)"; nell'ambito della funzione legislativa le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa (art. 71, c. 1, Cost.), comprensivo del potere di proporre emendamenti ed esercitabile sia in commissione sia in assemblea (art. 72 Cost.). "Lo status costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, 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, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, c. 1, l. n. 87/1953" ai fini della proposizione del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato (6);

- in tale contesto, se da un lato i singoli parlamentari, quali organi-potere titolari di distinte quote di attribuzioni costituzionalmente garantite, devono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora subiscano una lesione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari, dall'altro la loro legittimazione at-

procedimento per i reati ministeriali: un difficile rapporto, in *Cass. pen.*, 2012, fasc. 9, 2845; A. Carminati, *La Corte costituzionale decide i conflitti "Berlusconi" e "Mastella" in materia di reati ministeriali e "taglia i ponti" tra le Camere e l'autorità giudiziaria*, in <www.rivistaaic.it>, 2012, n. 2; M. Chiavario, *Una soluzione in favore dell'autorità giudiziaria ma non senza spazi per recuperi di prerogative parlamentari*, in <www.lalegislazionepenale.eu>, 2012, n. 3-4, 761; E. Furno, *Le nuove sentenze "gemelle" della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?*, in <www.giurcost.org>, 2012; T.F. Giupponi, *Ancora sui reati ministeriali: i casi Berlusconi e Mastella davanti alla Corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione?*, in *Giur. cost.*, 2012, 1292; E. Vivaldi, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, in <www.costituzionalismo.it>, 2013.

(6) Ai sensi dell'art. 37, c. 1, l. 11 marzo 1953, n. 87, "Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali".

tiva deve essere circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili; infatti, l'intervento della Corte costituzionale trova un limite nel principio di autonomia delle Camere sancito dagli artt. 64 e 72 Cost., che non si esaurisce nella normazione, ma comprende il momento applicativo delle norme stesse, inclusi i rimedi contro gli atti e i comportamenti incidenti negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari (7);

- i principi posti dalla Costituzione in tema di formazione delle leggi – esame di ogni disegno in una fase da svolgersi in commissione e in una che coinvolge l'intera assemblea, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale (art. 72, c. 1, Cost.) – sono volti a consentire a tutte le forze politiche e ai singoli parlamentari che le compongono di collaborare alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. 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 dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare (8)";

(7) In tal senso si è di recente espressa la sent. n. 262/2017, con cui la Corte ha giudicato sui conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato sollevati dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nei confronti del Senato e del Presidente della Repubblica, in relazione alle rispettive disposizioni regolamentari che disciplinano la tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro dei propri dipendenti.

Tra i commenti alla sentenza v. A.I. Arena, *Autonomia degli organi costituzionali e richiami alla Cedu nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Prime note*, in <www.dirittifondamentali.it>, 2018, n. 2; G. D'Amico, *La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza ma fino a che punto?*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2018, fasc. 4; R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in <www.federalismi.it>, 2017, n. 24; M. Manetti, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2838; G. Rivosecchi, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, in *Quad. cost.*, 2018, fasc. 2, 423; R. Romboli, *Nota a Corte cost., sent. 262/2017*, in *Foro it.*, 2018, I, 416; F.G. Scoca, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, fasc. 1, 1.

(8) Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sia pure in riferimento alle regioni) che «il bilancio è un "bene pubblico" nel 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» (sent. n. 184/2016; in senso conforme sent. nn. 247 e 80/2017). Ciò vale a maggior ragione dopo l'attuazione della riforma costituzionale del 2012 realizzata con la l. 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.), che ne ha accentuato la centralità: il "bilancio – nella nuova veste sostan-

- l'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo integra un fenomeno problematico: il "voto bloccato" imposto dalla questione di fiducia impedisce, infatti, una discussione specifica sui singoli aspetti della disciplina. Si tratta di un prassi che, per quanto riguarda le leggi di natura finanziaria, aveva trovato un momento di compensazione nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia; una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità, sebbene ciò non possa mai legittimare l'affermazione di prassi contrarie al dettato costituzionale;

- se non è dubitabile che le modalità di approvazione della legge di bilancio 2019 abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare, non si può tuttavia trascurare il fatto che i lavori parlamentari siano avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee (che ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare), in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale.

A giudizio della Corte, "In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale". Tuttavia, la Corte aveva aperto uno spiraglio e rivolto un monito al legislatore, affermando in chiusura che "Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti (9)".

ziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche" (punto 4.1 del *Considerato in diritto*).

(9) L'ordinanza è stata ampiamente esaminata in dottrina. Tra i numerosi commenti si vedano quelli di M Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*; S. Curreri, *L'occasione persa*; 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*; A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*; N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; A. Manzella, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, tutti in <www.federalismi.it>, 2019, n. 4; R. Borrello, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della*

2. L'ordinanza n. 60/2020

L'ord. n. 60/2020 si colloca nel solco tracciato dall'ord. n. 17/2019, di cui approfondisce alcuni aspetti.

In tal caso i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato erano stati sollevati da alcuni membri della Camera dei deputati e dai rispettivi tre gruppi parlamentari (10), censurando l'approvazione del disegno di legge di bilancio 2020 (11) a seguito della presentazione al Senato di un maxi-emendamento, su cui è stata posta dal Governo la questione di fiducia, voto a cui ha fatto seguito un esame in tempi ridotti alla Camera, ove nel corso del dibattito in Assemblea

Corte; S. Ceccanti, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*; 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*; V. Piergigli, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*; M. Siclari, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, tutti in <www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2019, n. 1; nonché A. Anzon Demmig, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giur. cost.*, 2019, fasc. 1, 183; L. Brunetti, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale "soglia di evidenza" giustifica l'intervento della Corte?*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2019, fasc. 3; G. Cavaglion, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in <www.rivistaaic.it>, 2019, n. 2; G. Buonomo, M. Cerase, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2019, fasc. 2; L. Ciaurro, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 2, 10; A. Contieri, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in <www.federalismi.it>, 2019, n. 7; F. Fabrizzi, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in <www.federalismi.it>, 2019, n. 13; A. Lauro, *Dopo l'ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del singolo parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, in *Rass. parl.*, 2019, gennaio-aprile, 149; S. Lieto, *Conflitto tra poteri e "soglia di evidenza". Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in <www.rivistaaic.it>, 2019, n. 1; V. Onida, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in <www.federalismi.it>, 2019, n. 3.

(10) Il conflitto è stato sollevato nei confronti del Governo, della V^a Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, dell'Assemblea e del Presidente della Camera dei deputati, nonché, per quanto occorra, della V^a Commissione permanente (Bilancio), della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica.

(11) Per una ricostruzione dell'iter di formazione della legge di bilancio 2020, v. R. Perez, *Il bilancio per il 2020 e le vicende dell'approvazione*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, fasc. 2, 165, che evidenzia come "L'iter seguito per l'approvazione della manovra non si è discostato dalla prassi adottata dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo. Così, la legge di bilancio per il 2020 è composta da 19 articoli dei quali uno, quello contenente la manovra, è suddiviso in 884 commi, senza rispettare le disposizioni previste per la pubblicazione degli atti normativi dettate, nel lontano 1985, dallo stesso Governo".

è stata nuovamente posta la questione di fiducia; a giudizio dei ricorrenti, tale dinamica non avrebbe consentito ai deputati d'intervenire nel procedimento di bilancio, rendendolo sostanzialmente monocamerale (12).

In dettaglio, questo l'iter del disegno di legge in questione:

- presentazione al Senato il 2 novembre 2019;
- presentazione di un maxi-emendamento del Governo, parzialmente innovativo della prima sezione del provvedimento, sottoposto al voto di fiducia il 16 dicembre;
- trasmissione alla Camera del testo approvato dal Senato il 17 dicembre e alla V^a Commissione permanente (Bilancio) il 21 dicembre;
- inizio dell'esame in Assemblea il 22 dicembre, nel corso del quale è stata nuovamente posta dal Governo la questione di fiducia, con l'approvazione definitiva della legge il 24 dicembre 2019.

Preliminarmente la Corte esclude la legittimazione ad agire dei tre gruppi parlamentari; ciò in quanto

(12) La l. 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.) e la l. 4 agosto 2016, n. 163 (Modifiche alla l. 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'art. 15 della l. 24 dicembre 2012, n. 243) hanno modificato la disciplina della manovra di bilancio contenuta nella l. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). L'art. 11 di quest'ultima prevedeva una legge di natura sostanziale (la legge di stabilità, che consentiva di modificare il quadro normativo di riferimento del bilancio dello Stato) e una di carattere formale (la legge di bilancio, impossibilitata a introdurre modifiche alla legislazione vigente per effetto dei limiti imposti dall'originario art. 81, c. 3, Cost., che vietava di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio). A seguito della revisione dell'art. 81 Cost. ad opera della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – che ha rimosso il citato limite della legge di bilancio, rimettendone la disciplina del contenuto a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale (art. 5 della stessa l. cost. n. 1/2012) – la l. n. 243/2012 ha previsto l'assorbimento del contenuto della legge di stabilità nella legge di bilancio, ridefinendo il contenuto di quest'ultima. In particolare, in base all'art. 15 della l. n. 243/2012, la legge di bilancio si articola: in una prima sezione, che “contiene per il periodo compreso nel triennio di riferimento, le disposizioni in materia di entrata e di spesa [...], con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio considerato dal bilancio” e, dunque, le misure volte a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, svolgendo le funzioni già proprie della *ex lege* di bilancio; una seconda sezione, che “contiene le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente”, svolgendo le funzioni della vecchia legge di bilancio.

Sulle modifiche in esame, v. R. Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in <www.federalismi.it>, n. 2013, n. 6; C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, *ivi*, 2017, n. 9.

l'indiscutibile ruolo da essi svolto quali espressioni istituzionali del pluralismo politico (13) non comporta, di per sé, il riconoscimento agli stessi della titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento; nel caso di specie, i ricorsi lamentavano nei confronti dei gruppi la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica argomentazione sul perché tali prerogative dovessero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi.

Nel merito, la Corte osserva che “le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio”.

Tale bilanciamento si è tradotto sia in revisioni dei regolamenti parlamentari (che hanno previsto, fra l'altro, il voto palese, il contingentamento dei tempi, l'istituzione della sessione di bilancio), sia nell'utilizzazione di strumenti esistenti, con deformazioni e dilatazioni – non prive di criticità – rispetto alle prassi applicative iniziali, avvalendosi della “naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche”.

Ciò posto, in primo luogo la Corte nega rilievo alla mancanza, nel caso in esame, delle circostanze giustificative richiamate dall'ord. n. 17/2019, trattandosi di ragioni riferite a uno specifico caso concreto che non esauriscono l'ambito dei possibili elementi giustificativi.

Quindi la Corte passa a valutare le circostanze specifiche relative all'approvazione della l. n. 160/2019,

(13) In proposito la Corte richiama la sent. n. 174/2009 (commentata da R. Borrello, *Comitati promotori e campagne referendarie: la difficile ricerca di un'equa visibilità*, in *Giur. cost.*, 2009, fasc. 3, 1959; S. Catalano, L. Platania, *Verso le sentenze interpretative di rigetto anche nei conflitti fra poteri?*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2009, fasc. 7), sent. n. 193/2005 (commentata da V. Tallini, *In tema di insindacabilità parlamentare*, in *Cass. pen.*, 2005, n. 45, 2958; N. Zanon, *L'insindacabilità “di gruppo” e le oscillazioni della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2005, n. 3, 1717), sent. n. 298/2004 (con note di T.F. Giupponi, *Le oscillazioni della Corte in materia di insindacabilità, tra formalismo argomentativo e ragioni di “giustizia”*, in <www.forumcostituzionale.it>; P. Ridola, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. comm.*, 2004, fasc. 5, 3167) e sent. n. 49/1998 (con note di A. Oddi, *La ‘ragionevole’ impar condicio: osservazione a sent. (9 marzo) 12 marzo 1998 n. 49*, in *Giur. cost.*, 1998, fasc. 2, 556 e M.G. Rodomonte, *Note a margine di una sentenza sulla democraticità del processo referendario tra pluralismo ‘interno’ e discrezionalità della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi*, *ivi*, 563), con le quali i gruppi parlamentari sono stati definiti come “uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento [...] riflesso istituzionale del pluralismo politico” (sent. n. 49/1998).

escludendo la ricorrenza nella fattispecie di quelle “evidenti lesioni delle prerogative dei parlamentari” richieste dall’ord. n. 17/2019.

Ciò alla luce di una “sequenza oggettiva di fatti”; segnatamente:

- rilevano innanzitutto i mutamenti intervenuti nel quadro politico nazionale, segnato dall’avvicendamento di compagini governative diverse a cavallo fra la presentazione del documento di economia e finanza (Def) e la presentazione del disegno di legge di bilancio; circostanza da cui è derivata, come per il 2018, una presentazione tardiva – da parte del nuovo Governo – del progetto di bilancio alle Camere (novembre 2019), le cui scelte allocative, oltre a non essere del tutto corrispondenti al Def adottato dal precedente Governo, non recavano ancora alcuni degli interventi più discussi nel corso del successivo esame parlamentare (14);

- il conseguente allungamento dei tempi d’esame in prima lettura al Senato è stato in ogni caso espressione di un’interlocuzione parlamentare – non limitata alle forze di maggioranza – testimoniata dai numerosi emendamenti e sub-emendamenti approvati in fase referente, da cui è a sua volta derivata la contrazione dell’esame alla Camera (previsto in Commissione nei giorni 18-21 dicembre 2019 e in Assemblea il successivo 22 dicembre);

- la trattazione parlamentare del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito con modificazioni dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157, parte sostanziale della manovra finanziaria, è stata oggetto di un esame parallelo presso la Camera, che – dopo averlo ampiamente discusso, emendato e approvato – lo ha trasmesso il 6 dicembre 2019 al Senato; quest’ultimo ha dovuto collocare le risultanze nella legge di bilancio, in tal modo dilatando il tempo destinato all’esame di tale ultimo testo;

- diversamente da quanto accaduto per l’approvazione della legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018), caratterizzata dalla presentazione in Assemblea al Senato di un maxi-emendamento governativo prima che la Commissione in sede referente avesse completato l’esame e votato un testo, nell’iter per l’approvazione della l. n. 160/2019 il testo del maxi-emendamento presentato dal Governo al Senato ha ri-

prodotto, con poche varianti, quanto discusso e approvato dalla Commissione Bilancio; pertanto, la questione di fiducia in Senato è stata votata su un testo sostanzialmente noto e istruito;

- il pur breve periodo di tempo intercorrente tra la data di trasmissione alla Camera del disegno di legge (17 dicembre) e quella di inizio dell’esame in Assemblea (22 dicembre) non ha precluso una fase di esame in Commissione Bilancio, testimoniata dalla presentazione di oltre 1000 emendamenti; la mancata votazione degli emendamenti e la reiezione degli stessi è stata anche conseguenza della scelta delle opposizioni di non partecipare ai lavori della Commissione, in seguito alla decisione del Governo di fornire parere contrario sul complesso degli emendamenti;

- anche nel corso dell’esame in Assemblea si è registrata la presentazione di circa 800 emendamenti, sebbene la votazione degli stessi non abbia avuto luogo a seguito della decisione del Governo di porre la questione di fiducia sul testo frutto dell’approvazione del maxi-emendamento al Senato.

Alla luce di tale articolato elenco di fatti, la Corte dichiara i ricorsi inammissibili, escludendo la configurabilità nella fattispecie di “un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un *vulnus* delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto”.

3. Conclusioni

In disparte i profili di più immediato interesse per il diritto parlamentare (relativi al ruolo istituzionale dei parlamentari e dei relativi gruppi e alla connessa legittimazione attiva in ordine al promovimento del conflitto di attribuzione), l’ordinanza riveste importanza per un duplice aspetto.

In primo luogo, essa conferma un percorso argomentativo del giudice costituzionale teso ad affermare – anche nel campo delle decisioni di bilancio – l’esigenza di un bilanciamento fra esigenze contrapposte.

Si tratta, come noto, di una tecnica decisoria della giurisprudenza costituzionale che trova la sua fonte nella natura stesse delle situazioni soggettive che compongono un ordinamento giuridico, destinate ad incontrarsi e armonizzarsi (15).

Nel caso in esame l’esercizio è stato condotto non su un piano astratto e assiologico, quanto su uno concreto e fattuale, come testimoniato dalla rassegna pun-

(14) In base al c. 2 dell’art. 7 della l. n. 196/2009, gli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio sono: *i*) il documento di economia e finanza (Def), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno; *ii*) la nota di aggiornamento del Def, da presentare alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno; *iii*) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno; *iv*) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; *v*) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno; *vi*) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

(15) C. Padula, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in <www.federalismi.it>, 2015, n. 19, ricorda come la prima pronuncia della Corte costituzionale che utilizzò la tecnica in esame è la sent. n. 1/1956 che, nel dichiarare l’illegittimità di alcune disposizioni del T.u. delle leggi di pubblica sicurezza-Tulps approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, affermò che “il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell’ambito dell’ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell’ordinata convivenza civile”.

tuale che la Corte fa delle vicende che hanno contrassegnato l'approvazione della legge di bilancio 2020 e che, nella loro sequenza oggettiva ritenuta non priva di momenti di confronto parlamentare, hanno condotto a escludere una manifesta lesione delle prerogative dei deputati (16).

La tecnica del bilanciamento manifesta tutta la sua importanza in ordinamenti giuridici come quelli attuali, la cui complessità è data non soltanto dalla pluralità di interessi che si agitano nei tessuti sociali ma anche dai molteplici raccordi in senso lato sovranazionali di cui gli Stati sono parte (e che sono sempre più spesso fonte di quegli interessi) e che mettono in discussione le ricostruzioni tradizionali del concetto di sovranità (17).

Tale considerazione conduce al secondo aspetto di interesse dell'ordinanza, che investe il tema dei rapporti fra ordinamento europeo e ordinamento nazionale, con specifico riferimento al momento delle decisioni di finanza pubblica.

Da questo punto di vista, sebbene l'interlocuzione con le istituzioni europee sia rimasta sullo sfondo nel caso specifico e la stessa ordinanza abbia chiarito che essa non esaurisce il novero dei possibili fattori legittimanti la compressione delle facoltà garantite dalla Costituzione ai parlamentari, assume rilievo il passaggio in cui la Corte evidenzia che “le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli

europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio”.

Il richiamo ai “vincoli europei” segnala come questi ultimi, lungi dall'operare limitatamente al contenuto delle leggi statali e regionali *ex art.* 117, c. 1, Cost. (18), trovano applicazione anche nello svolgersi delle dinamiche parlamentari, potendo consentire, a determinate condizioni, una contrazione dello *spatium deliberandi* delle assemblee legislative.

In definitiva, le possibili asincronie esistenti fra i tempi delle decisioni di bilancio nazionali, da circa 10 anni inserite in una cornice di *governance* economica che vede al centro le istituzioni Ue, e i tempi del relativo dibattito parlamentare sono destinate a trovare un punto di equilibrio, in grado di contemperare le ragioni della stabilità e dell'equilibrio macro-economico, necessarie alla sopravvivenza di un'aera economica integrata come quella dell'euro, con quelle dell'esercizio delle prerogative che connotano lo status di membro del Parlamento (19).

GIOVANNI NATALI

(16) In senso critico rispetto a tale approccio v. A. Lauro, *BIS IN “NIET” (a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in <www.giurcost.org>, 2020, fasc. 2, secondo cui “è chiaro che nel conflitto fra poteri – maggiormente di quanto non possa avvenire, in linea di massima, nel giudizio di legittimità costituzionale – il *factum* ha una sua pregnanza fondamentale per giungere allo *ius*: i ricorrenti sono tenuti ad allegare i fatti costitutivi alla base della denunciata violazione della loro sfera di attribuzioni costituzionali, affinché la Corte possa valutare se il riparto costituzionale delle competenze sia stato effettivamente violato. Tuttavia, nel procedimento bifasico previsto per i conflitti, un sommario giudizio di diritto (concernente l'ammissibilità) è preliminare alla cognizione piena del fatto, rimandata alla fase di merito. Tuttavia, in questo incipiente contenzioso sulle procedure parlamentari, posto che va raggiunta la soglia della manifesta evidenza delle violazioni, il giudizio di fatto sembra esaurire *ex se* anche le valutazioni di diritto, quasi in ossequio alla nota gerarchia “rovesciata” delle fonti del diritto parlamentare, nelle quali prevalgono appunto i fatti normativi”.

(17) «La vera sovranità si riflette non nel potere di fare le leggi, come vuole una definizione giuridica di essa, ma nel migliore controllo degli eventi in maniera da rispondere ai bisogni fondamentali dei cittadini: “la pace, la sicurezza e il pubblico bene del popolo”, secondo la definizione che John Locke ne dette nel 1690»: M. Draghi, *La sovranità in un mondo globalizzato* (intervento in occasione del conferimento della Laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, 22 febbraio 2019), in <www.ecb.europa.eu>.

(18) Art. 117, c. 1, Cost: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

(19) In argomento v. R. Dickmann, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in: <www.forumcostituzionale.it>, 2020, fasc. 2., secondo cui “In sostanza secondo la Corte la dimensione formale del procedimento legislativo, ancorché imperniata su previsioni costituzionali, costituisce, sì, un modulo decisionale formalizzato in modo da valorizzare il dibattito politico, e le esigenze del pluralismo che vi devono trovare costante espressione e garanzia, ma non può precludere la tempestività e l'efficacia delle decisioni di finanza pubblica, che oltretutto si svolgono su di un piano ordinamentale che travalica la dimensione dei regolamenti parlamentari e si incardina nella Costituzione e nel diritto europeo, ai fini della garanzia degli equilibri di bilancio”.