

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: «la 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, sfiorando 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.