

L'approvazione della legge di bilancio 2018 e la violazione dell'art. 72 Cost.: un problema di sovranità. Prime riflessioni critiche e possibili soluzioni*

(31 dicembre 2018)

Anna Falcone**

Con il voto di fiducia della Camera dei deputati, si è concluso ieri l'iter di approvazione della manovra finanziaria, già approvata il 22 Dicembre scorso dal Senato, anche lì, con l'imposizione della fiducia che, non solo ha impedito ogni discussione del testo da parte dell'Assemblea, ma anche l'esame della Commissione bilancio. Si è consumata, così, l'ennesima violazione dell'art. 72 Cost., e in particolare del suo 4° comma, che impone, per l'approvazione di bilanci e consuntivi – come per le leggi in materia costituzionale, elettorale, di delegazione legislativa e autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali –, la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera.

Dopo i senatori, anche i deputati si sono piegati al ricatto dell'esercizio provvisorio, rischio quanto mai reale, dopo mesi e mesi di balletti e diatribe fra le forze di governo e un usurante braccio di ferro fra il Governo e la Commissione europea, dall'esito inevitabilmente scontato e prevedibile, visto l'impegno del governo – a dispetto delle dichiarazioni di immodificabilità della manovra – a voler scongiurare la procedura di infrazione. Il contenuto dell'accordo raggiunto *in limine*, e su presupposti ben diversi dalle richieste iniziali del governo, è stato trasposto di un "maxiemendamento", un solo articolo suddiviso in 1.143 commi, che ha modificato radicalmente l'assetto originario della manovra, tanto da imporre, quale unica soluzione possibile (secondo il governo), il ricorso al voto di fiducia. Una procedura forzata da una tempistica contingentata che ha impedito non solo l'esame della Commissione Bilancio, ma ogni qualsiasi forma di dibattito Parlamentare ed extra-parlamentare. Ancora una volta, gli interessi della maggioranza di governo hanno prevalso sulle ragioni del diritto al rispetto delle primarie regole costituzionali che, disciplinando modi e forme del procedimento legislativo, garantiscono il ruolo e le funzioni sovrane del Parlamento.

Non stupisce che autorevoli voci si siano sollevate a denunciare – giustamente – il grave strappo costituzionale¹ e per proporre possibili soluzioni o vie d'uscita a un conflitto

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Così, *ex multis*, Ugo De Siervo, Presidente emerito della Consulta, che, dopo il voto al Senato della manovra, ha espresso un giudizio durissimo circa l'avvenuta violazione dell'art. 72 Cost., che ammette i casi di urgenza, ma che non possono riguardare questo tipo di legge: "Una legge di 270 pagine non può essere tutta urgente. Così si produce un danno molto più grave dei tanti decreti legge giganteschi approvati negli anni passati, che sono piccola cosa rispetto al mostro giuridico di questa legge finanziaria". V. intervista "*Il Parlamento e la Costituzione sono stati violentati. Tocca al presidente della Repubblica e ai cittadini reagire nelle forme consentite*", rilasciata al quotidiano *La Repubblica* il 23/12/2018, reperibile *on line* all'indirizzo web https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2018/12/23/news/de_siervo_manovra_consulta-214993345/. Si segnala, a riguardo, l'interessante dibattito in corso nella sezione "Attualità" de *LaCostituzione.info* all'indirizzo web <http://www.lacostituzione.info/index.php/category/attualita/>, con contributi di R. Bin, C. Bergonzini, A. Morelli, S. Curreri, A. Cavino, G. Di Cosimo.

annunciato². Così come appare più che opportuna – e forse un po' tardiva – la presa di posizione dei tre sindacati confederali che, il 23 dicembre scorso, hanno emesso una nota congiunta per contestare “la grave lesione alla democrazia parlamentare” consumatasi la notte precedente in Senato con il voto di fiducia sul maxi-emendamento.

Come sottolineato da vari commentatori, si tratta dell'ultima – e della più grave – di una serie di violazioni che vengono da lontano e che hanno interessato, anche in tempi recenti, non solo le leggi di bilancio, ma anche la normativa elettorale³. Sottolinea C. Bergonzini in un recente commento: “La sessione parlamentare di bilancio è stata minuziosamente smantellata anno per anno a partire almeno dalla XIV Legislatura (2001-2006), spostando sempre più in là – qualche volta di poco, qualche volta di molto – la soglia di tolleranza costituzionale e democratica. Il precedente più diretto (richiamato anche dal Presidente del Consiglio all'indomani del voto di fiducia al Senato) è la sessione di bilancio del 2016, letteralmente tagliata a metà dalla crisi di governo aperta all'esito del referendum costituzionale; ma non si sarebbe potuto raggiungere una tale aberrazione costituzionale in soli due anni, e infatti nel dibattito politico – strategicamente attutito dalle sedute notturne, oltre che dalle festività natalizie – si rincorrono le reciproche accuse ‘a chi ha fatto peggio’, tradizionale anticamera italiana all'oblio del problema”⁴.

È questa “rimozione” che, molto probabilmente, ha contribuito ad avallare un'interpretazione sempre più labile dell'art. 72 Cost. e sempre più relativa circa i vincoli imposti, in particolare, dal suo 4° comma, in cui la c.d. “riserva di assemblea” è stata trasformata da fattispecie vincolante a opzione cedevole su ‘concessione’ del governo e ‘avallo’ del Presidente della singola Camera. Tutto ciò, anche in assenza di specifiche norme regolamentari in deroga, ammesso che una tale deroga possa essere compatibile con le garanzie di cui all'art. 72 Cost. Ne è derivata la legittimazione di fatto di una interpretazione a “violazione progressiva” della norma, definitivamente derogata e derogabile, a scapito della sovranità del Parlamento e – per suo tramite – dei cittadini. Sono le loro prerogative sovrane, infatti, che, in definitiva, vengono arbitrariamente sacrificate al potere contingente e agli interessi del governo in carica, ben oltre, se non in esplicito contrasto, con “le forme e i limiti” sanciti nell'art.1 della Costituzione e dal principio di separazione e autonomia fra i Poteri dello Stato,.

Dati questi presupposti, gli esiti di un definitivo “superamento” del dibattito parlamentare erano prevedibili. Eppure, “è dal 1996 che le leggi finanziarie vengono approvate con il ‘trucco’ del maxi-emendamento, in cui è compresa l'intera legge di bilancio, che poi è assistito dal voto di fiducia, così da bloccare qualsiasi emendamento”⁵.

² Si segnala, in particolare, l'analisi di M. Cavino, *L'avvocato del popolo e il curatore fallimentare della Repubblica*, pubblicato il 25/12/2018 su <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/12/25/lavvocato-del-popolo-e-il-curatore-fallimentare-della-repubblica/>

³ Cfr. sul punto S. Curreri, *I vizi formali del procedimento legislativo bussano (ma non entrano) a Palazzo della Consulta*, in *Studium Iuris*, 5/2017, 521-531; A. Pertici, *La Costituzione spezzata*, 44 ss. Sia consentito anche il rinvio ad A. Falcone, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto ‘bloccato’ sulla proposta di legge*, in *Osservatorio costituzionale AIC* n. 5/2015.

⁴ C. Bergonzini, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, commento pubblicato il 27/12/2018 su <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/12/27/sessione-di-bilancio-2018-una-ferita-costituzionale-che-rischia-di-non-rimarginarsi/>.

⁵ Così R. Bin, in “*Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*”, pubblicato il 28/12/2018 su: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/12/28/il-conflitto-di-attribuzioni-e-la-risposta-giusta-ma-bisogna-farlo-bene/> e, in approfondimento N. Lupo (già citato nel contributo di Bin), *Emendamenti*,

Con l'approvazione della legge di bilancio 2018 si è, però, oggettivamente superato quel confine oltre il quale ogni interpretazione larga dell'art. 72, a favore dell'autonomia del Parlamento e della preminenza degli *interna corporis* si rivolta contro le stesse prerogative dell'organo che solo apparentemente si vogliono garantire sotto le mentite spoglie dell'autonomia o autodichia parlamentare⁶. Per la prima volta, infatti, il testo della manovra è rimasto oscuro, sia per la maggioranza che per l'opposizione, fino alla sua presentazione in Senato, prima, e alla Camera poi, tanto da impedire ogni forma di conoscibilità, prima ancora che di discussione, sia nella Commissione Bilancio che nei due rami del Parlamento⁷. Gli stessi Parlamentari di maggioranza, che hanno votato la fiducia (tranne pochissime eccezioni) stanno scoprendo solo dopo il voto il contenuto della legge che hanno votato.

È il definitivo inchino del potere legislativo all'esecutivo, non a caso consumato per imporre l'approvazione di una legge che incide in modo diretto e determinante sulle prerogative dei Parlamentari, e in particolare nell'esercizio dell'iniziativa legislativa, nella sua ampiezza e nelle possibili coperture economiche delle future proposte di legge. È il cuore della funzione legislativa, non solo una norma procedurale ad essere stata stravolta. Ancora una volta, il sapiente uso, o consumo del "tempo" ha giocato a favore di un potere (forte) a scapito di uno sempre più debole, mal rappresentato e peggio interpretato. Un tempo, e un periodo di preparazione della legge di bilancio, in cui le ragioni della responsabilità hanno più volte ceduto di fronte agli interessi politico-elettoralistici dei partiti della maggioranza, che, anche in considerazione dell'approssimarsi delle elezioni europee, hanno approfittato del dibattito pubblico più per far crescere i propri consensi, che per svolgere, con senso del dovere e delle istituzioni, il compito – per non dire il dovere – di dare una legge finanziaria e una prospettiva di governo praticabile al Paese.

È anche per questo che, ormai alla fine dell'anno, stride l'appello alla responsabilità alle forze politiche di opposizione e ai singoli parlamentari che legittimamente – e non da oggi – chiedono e pretendono di poter legittimamente esercitare le proprie prerogative in merito all'esame e alla discussione della legge più importante per la determinazione dell'indirizzo politico del Paese. Una funzione che, giova ricordare, non compete esclusivamente al Governo, ma che, in una democrazia parlamentare e pluralista è frutto del confronto fra Assemblee sovrane, cittadini, partiti, parti sociali e maggioranza di governo, in quella dinamica politica e istituzionale che la Costituzione garantisce, tra gli altri, negli artt. 49 e 72.

Giova ricordare, a tal fine, che la prima forma di controllo sulla legge che più di ogni altra incide sulla gestione dello Stato e sull'impegno delle risorse pubbliche – da cui

maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario", reperibile on line su https://eprints.luiss.it/455/1/Lupo_2007_09_OPEN.pdf.

⁶ Come ben sottolineato da A. Morelli nel contributo *L'elettore buon selvaggio e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, pubblicato il 26/12/2018 su www.lacostituzione.info: "Nell'epoca della post-modernità, acquisito ormai che non esistono fatti, ma solo interpretazioni, constatiamo quotidianamente che contano solo quelle del più forte" (<http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/12/26/lelettore-buon-selvaggio-e-il-parlamento-esautorato-i-mostri-della-nuova-mitologia-politica-e-gli-strumenti-per-fronteggiarli/>)

⁷ V. sul punto G. Di Cosimo, *Come si può deliberare senza conoscere?*, pubblicato il 25 dicembre 2018 su <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/12/25/come-si-puo-deliberare-senza-conoscere/>, e G. Curreri, *In memoriam del giusto procedimento legislativo*, pubblicato in pari data su <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/12/25/in-memorial-del-giusto-procedimento-legislativo/>.

dipende inesorabilmente la stessa attuazione dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione – spetta ai cittadini: direttamente, tramite la conoscibilità delle misure previste, e indirettamente, tramite il sindacato esercitabile in Parlamento dai suoi rappresentanti, con la facoltà di proporre modifiche ed emendamenti. Il primo grande *vulnus* di questa manovra, in mesi e mesi di dibattito, è consistito proprio in questo: nell'impossibilità di conoscerne concretamente misure e contenuti e, di conseguenza, di poter contribuire a migliorarla, ove possibile, o a esercitare il diritto di opporsi a specifiche o più generali scelte di governo. Evidentemente, per l'approvazione di quella che è stata presentata come la "manovra del popolo", il dibattito pubblico non era necessario, men che meno quello Parlamentare. Inutile, quindi, la conoscibilità e il sindacato sulle singole misure dettate dall'alto per il popolo e nonostante il popolo sovrano. Nelle dinamiche evolutive della rappresentanza popolare, il dialogo fra cittadini e istituzioni, fra rappresentati e rappresentanti, fra Parlamentari eletti e maggioranza di governo – l'unico processo democratico realmente rispettoso e coerente con la tanto inneggiata sovranità popolare, che, proprio a garanzia di una piena partecipazione dei cittadini alla vita politica, chiede e pretende di poter valutare passo dopo passo le scelte di chi governa ed eventualmente criticarle prima che diventino legge – diventa all'improvviso superflua e derogabile.

Quali le possibili soluzioni? Fatto salvo il diritto-dovere dei cittadini di resistenza contro ogni abuso di potere contro prerogative democratiche sovrane⁸, ma escluso il ricorso al referendum abrogativo, per espresso divieto dell'art. 75, 2° co., resta la facoltà del Presidente della Repubblica di rinviare la legge alle Camere: possibilità esclusa, nel caso concreto, dalla firma intervenuta in serata dal Quirinale. Su questi presupposti, l'ultima (e forse unica) soluzione utilmente esperibile rimane il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, ma – come suggerito da autorevole dottrina – a condizione di "farlo bene", ovvero di formularlo in modo tale da consentire alla Corte di pronunciarsi nel merito⁹.

I tentativi promossi in passato contro analoghe violazioni del procedimento di formazione delle leggi, e dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale, soffrivano – secondo la Corte – del vizio relativo al difetto di legittimazione soggettiva, in quanto presentati da soggetti non esplicitamente qualificabili come "poteri dello Stato" o titolari di "attribuzioni costituzionali" espressamente e adeguatamente circostanziate. Così per l'Ordinanza n. 79/2006, promossa dall'associazione politica "La Rosa nel pugno - Laici Socialisti Liberali Radicali", dall'Ordinanza n.149/2016, promossa da singoli Senatori (Giovanardi+altri), o per l'Ordinanza n. 280/2017, promossa in qualità di elettori e singoli parlamentari, in nome proprio e per conto del gruppo di appartenenza (in quel caso, proprio il M5S, oggi partito di maggioranza relativa al governo). Ciò non esclude l'accoglimento di conflitti proposti, su diversi e più circostanziati requisiti da un partito politico o da un gruppo di elettori che eccepissero la violazione dell'esercizio delle loro prerogative sovrane, così come desumibili dalla Costituzione.

Ancor più convincente potrebbe mostrarsi, per la Corte, il conflitto sollevato da uno o più Gruppi Parlamentari – così come sottolinea sempre R. Bin – già riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale come "riflesso istituzionale del pluralismo politico" e, nella

⁸ A. Morelli in *L'elettore*, cit.

⁹ Così R. Bin, in *Il conflitto di attribuzioni...*, cit.

fattispecie, titolari di un esplicito diritto dovere di dare piena attuazione all'art. 72 Cost., sia nel dibattito in Commissione, che in Aula, coerentemente con il ruolo loro attribuito anche dai Regolamenti parlamentari.

In tutti i casi, non basterà limitarsi a sostenere nelle forme più dotte e approfondite la legittimazione soggettiva di tali proponenti, ma occorrerà specificare altrettanto chiaramente l'attribuzione lesa e, ancor più saggiamente, suggerire un rimedio che la Corte costituzionale possa accogliere, senza cadere in forme di "ingerenza o responsabilità politica in cui la Corte eviterebbe, con ogni probabilità di incorrere¹⁰. Anche un pronunciamento monitorio, analogo agli avvertimenti già dati al Legislatore nell'avvicinarsi delle modifiche al sistema elettorale che forzavano il dato costituzionale e i caratteri del voto, oltre i confini di compatibilità di modelli variamente maggioritari, potrebbe essere un primo utile passo verso il riconoscimento di una violazione tanto grave quanto suscettibile di essere reiterata in futuro con gravissime conseguenze sull'equilibrio democratico e sulla natura parlamentare della nostra democrazia. È auspicabile, pertanto, che al ricorso presentato dal capogruppo del PD al Senato e da 36 Senatori dello stesso partito, si affianchino altre iniziative, su più fondati presupposti, al fine di moltiplicare le possibilità di successo del rimedio in discussione.

In attesa di ritrovare al più presto, nella politica e nella dinamica democratica, i più efficaci garanti, nonché i primi anticorpi agli abusi avverso principi e norme costituzionali essenziali ad una compiuta democrazia costituzionale.

**Avvocato, Dottore di Ricerca in "Scienze bioetico-giuridiche e già docente a contratto in materie giuspubblicistiche presso l'Università della Calabria.

¹⁰ Sempre R. Bin suggerisce, a riguardo, di non chiedere l'annullamento della procedura, con la conseguenza della caducazione della legge, con tutti gli effetti che comporterebbe sul piano politico, bensì una pronuncia sui limiti di costituzionalità relativo alle attribuzioni del Governo, in base al quale "non spetterebbe al Governo e al Presidente del Senato (o della Camera) di procedere con il voto di fiducia o autorizzare una tale procedura in palese violazione dell'art. 72, 1° e 4° comma Cost.