

La decisione fiscale fra Parlamento e Governo *

di Giovanni Di Cosimo **
(2 settembre 2019)

SOMMARIO: 1. Governo legislatore; 2. Primo caso: decreto fiscale; 3. Secondo caso: legge di bilancio; 4. Mancato correttivo; 5. Elementi procedimentali e di contesto; 6. *No taxation without representation*; 7. Riequilibrio.

1. Governo legislatore

Da tempo l'esecutivo tende a egemonizzare la produzione normativa¹. Il fenomeno è divenuto via via più imponente e ha assunto ormai carattere strutturale, come conferma l'ultimo *Rapporto sulla legislazione* della Camera dei deputati che, fra le tendenze consolidate, annovera «un'attività legislativa a prevalente "trazione governativa"»². La decisione normativa in materia fiscale (e più ampiamente in materia finanziaria) si iscrive dentro questo quadro³.

Oltretutto gli effetti del fenomeno si estendono al terreno della forma di governo dove concorrono ad alterare in danno del Parlamento gli equilibri del governo parlamentare⁴. Non a caso l'espressione "trazione governativa", che si legge nel *Rapporto sulla legislazione*, viene utilizzata anche per descrivere l'impatto sulla forma di governo dell'espansione dei poteri normativi dell'esecutivo⁵. Una tendenza che mal si concilia con i principi costituzionali in base ai quali «le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, (...), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione»⁶; e, per quanto riguarda più specificamente il tema di queste note, non tiene conto che

* Scritto sottoposto a referee.

1 Cfr., da ultimo, F. Dal Canto, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *federalismi.it*, numero speciale 3/2019; E. Longo, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, ivi; Id., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, p. 175 s.

2 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2017-2018*, p. 7.

3 R. Perez, *L'evoluzione della decisione finanziaria*, in *Riv. giur. del mezzogiorno*, 4/2011, p. 1115 ss.

4 G. Di Cosimo, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2016, p. 1 (per un'analisi più estesa si può vedere *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014). Anche nell'attuale XVIII legislatura si rafforza il ruolo dell'esecutivo nell'ambito della forma di governo (S. Cassese, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quad. cost.li*, 1/2019, p. 119), e vi sono segnali «che sembrerebbero confermare la tendenza progressiva allo svuotamento della sede parlamentare come sede decisionale effettiva» (B. Pezzini, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, ivi, p. 126).

5 A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2017, p. 6 ss., che parla di «forma di governo tendenzialmente "a trazione governativa"». Questa formula è stata coniata in relazione agli effetti della legge elettorale cosiddetta *Italicum* sulla forma di governo (A. Lanzafame, *Le simmetrie necessarie. Forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in *rivistaaic.it*, 4/2015, p. 5 ss.).

6 Corte cost.le, sent. 1/2014, *cons. dir.*, § 3.1.

«l'autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragion d'essere»⁷.

2. Primo caso: decreto fiscale

Ciò (rapidamente) premesso, conviene dapprima soffermarsi sulla prassi segnata dall'alterazione degli equilibri della forma di governo in favore dell'esecutivo, per poi passare a valutare se non vi sia una specificità della materia fiscale che imporrebbe un assetto dei rapporti fra esecutivo e legislativo meno squilibrato di quanto non emerga dalla prassi.

Due casi recenti mostrano chiaramente quali siano di fatto i ruoli che Parlamento e Governo svolgono in merito alla decisione fiscale. La prima vicenda riguarda il decreto fiscale (dl 119/2018) per la cui conversione in legge il Governo ha fatto ricorso alla questione di fiducia. In effetti, è piuttosto frequente che l'esecutivo ponga la fiducia in sede di conversione dei decreti-legge. Nella XVII legislatura è accaduto il 53% delle volte, un dato in aumento significativo rispetto al 34,9% della legislatura precedente⁸.

In sede di conversione del decreto fiscale il Governo pone, in seconda lettura, la fiducia sul testo approvato dalla commissione referente che è identico al testo licenziato all'esito della prima lettura. La mossa governativa si caratterizza per due aspetti: a) il riferimento al testo sfornato dalla commissione; b) la coincidenza del testo con quello licenziato in prima lettura dall'altro ramo parlamentare. È un espediente per non forzare troppo la mano, per rispettare, per quanto possibile, l'elaborazione parlamentare⁹. Possiamo considerarlo un tentativo di ristabilire (almeno in parte) l'equilibrio della forma di governo a favore del Parlamento; una sorta di "correttivo" alla prassi che vede il Governo porre la fiducia sulla conversione in legge di un proprio atto; una prassi che assume tratti degenerativi soprattutto quando la fiducia cada su un maxiemendamento innovativo del medesimo Governo, e quindi "costringa" la maggioranza a recepire passivamente i contenuti normativi voluti dall'esecutivo.

L'espediente presenta, peraltro, il limite che il testo viene modificato solo da un ramo parlamentare, quello che lo discute inizialmente, mentre l'altro si limita a far propria l'elaborazione del primo. Col risultato che in simili frangenti si realizza un monocameralismo di fatto¹⁰. Nella specifica vicenda del decreto fiscale la Camera dei deputati non ha dato nessun contributo originale alla definizione dei contenuti normativi del provvedimento.

3. Secondo caso: legge di bilancio

Veniamo alla vicenda della legge di bilancio 2019 che contiene svariate norme fiscali fra le quali la disposizione sulla *flat tax*. Al Senato il Governo pone la fiducia su un

⁷ Corte cost.le, sent. 165/1963, *cons. dir.*, § 3.

⁸ *Rapporto 2017/2018 cit.*, p. 33.

⁹ Una versione "debole" di questo espediente contempla solo il primo aspetto, ossia la fiducia su un maxiemendamento che riprende le disposizioni esaminate e approvate in commissione referente (D. De Lungo, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *rivistaic.it*, 3/2013). Tale «forma di compensazione», come la chiama la Corte (ord. 17/2019, *cons. dir.*, § 4.3), è considerata una "sorta di convenzione costituzionale" che, peraltro, nell'attuale legislatura è stata abbandonata in più di un caso (cfr. N. Lupo, «*Populismo legislativo?*»: *continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*, 1/2019, p. 263).

¹⁰ C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, 24 aprile 2013, p. 4 ss.; D. De Lungo, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura cit.*, p. 7 ss.; I. Lolli, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la "sua" maggioranza*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2016, p. 40 ss.

emendamento “interamente sostitutivo” del testo¹¹. La formula non esclude che alcuni contenuti approvati durante l’esame parlamentare confluiscono nel maxiemendamento. Quindi per stimare l’impatto effettivo dell’iniziativa governativa, occorre valutare la quantità e la rilevanza politica delle norme introdotte per la prima volta dal maxiemendamento. In merito alla quantità, la documentazione messa a disposizione dai servizi studi parlamentari mostra che il maxiemendamento introduce un numero elevato di misure inedite¹². In merito alla rilevanza, basterà osservare che il maxiemendamento comprende alcune significative misure fiscali che non sono state oggetto del precedente esame parlamentare: *web tax*, ecotassa sulle automobili di grossa cilindrata, rottamazione cartelle, aumento del prelievo erariale unico sugli apparecchi per il gioco. Non sembra quindi una forzatura sostenere che tali misure sono il frutto della volontà esclusiva del Governo – manifestata con un emendamento “interamente sostitutivo” calato *in limine* del procedimento di conversione in legge – che il Parlamento si è limitato ad avallare senza averle realmente esaminate e discusse¹³.

E con ciò si arriva al punto decisivo: al contrario della vicenda del decreto fiscale, nella vicenda della legge di bilancio non opera il “correttivo” secondo cui la fiducia viene posta sul testo licenziato dalla commissione e corrispondente al testo approvato dall’altro ramo parlamentare (ad esser precisi, il “correttivo” scatta nella terza lettura alla Camera quando però il testo, definito nelle prime due letture, e in particolare appunto al Senato con la formula dell’emendamento governativo “interamente sostitutivo”, è ormai largamente dettato dal Governo); non vi sono ostacoli all’alterazione dell’equilibrio della forma di governo in danno del legislativo.

4. Mancato correttivo

In realtà, la vicenda della legge di bilancio è contraddistinta dal tentativo di azionare un diverso “correttivo”, di tipo giurisdizionale, e dunque destinato ad operare successivamente all’approvazione definitiva dell’atto. Decidendo sul ricorso per conflitto di poteri originato dalle modalità di approvazione della legge al Senato, la Corte costituzionale giustamente sottolinea la «necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale»¹⁴. E, con un’osservazione rilevante ai fini del nostro discorso, nota che ciò «vale in particolare in riferimento all’approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate

11 Sul ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti nel corso della procedura di bilancio cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 77 ss.; L. Lorello, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in *Studi sulle fonti del diritto*, vol. I *Le relazioni tra Parlamento e Governo*, a cura di Pajno e Verde, Milano, 2010, p. 360 s.; C.F. Ferrajoli, *L’abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubb.*, 2/2008, p. 591 ss.

12 Cfr. la Tavola di raffronto contenuta nel Dossier, *Legge di bilancio 2019. Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica*, 23 dicembre 2018, a cura del Servizio studi e servizio del bilancio del Senato, e del Servizio studi – Dipartimento bilancio della Camera dei deputati.

13 Relativamente alle misure comparse per la prima volta nel maxiemendamento, «al Parlamento è stata preclusa qualsiasi opportunità di intervento se non quella di sottostare al ricatto imposto dal Governo con la fiducia, smentendo in pieno la ricostruzione offerta dalla Corte sul ruolo delle assemblee parlamentari» (G. Mobilio, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2019, p. 9). È indicativo come tutti i passaggi procedurali che hanno condotto a una simile forzatura si basino su precedenti (C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. cost.li*, 1/2019, p. 163).

14 Ord. 17/2019, *cons. dir.*, § 4.1.

dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche»¹⁵. In altre parole, il rispetto sostanziale del ruolo parlamentare è un'esigenza di carattere generale, e assume un significato particolare per la legge di bilancio¹⁶.

Tuttavia, nonostante queste condivisibili affermazioni, la Corte non se la sente di affondare il colpo¹⁷: da un lato, ammette la «compressione dell'esame parlamentare»; dall'altro aggiunge che occorre considerare che la prassi del voto di fiducia su maxiemendamenti «si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità». Veramente, la riconosciuta natura distorsiva della prassi avrebbe dovuto suggerire l'intervento censorio della Corte che, invece e paradossalmente, proprio dalla prassi ha tratto argomenti per negare nel caso concreto l'evidenza della violazione¹⁸.

Fatto sta che giudica inammissibile il conflitto di attribuzione. Giunge a tale conclusione anche perché «il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione»¹⁹. Ma, considerando che stiamo parlando di un atto molto vasto, comprendente ben 1143 commi, l'espressione 'almeno in parte' si riferisce verosimilmente a un numero elevato di disposizioni che non recepiscono i lavori parlamentari ma sono di diretta provenienza governativa.

In sintesi: la Corte sottovaluta la misura dell'alterazione del rapporto fra Parlamento e Governo generata dal maxiemendamento innovativo, e si limita a formulare un monito la cui effettiva portata è piuttosto controversa²⁰. Perde così l'occasione per affermare il primato della Costituzione e difendere il ruolo del Parlamento impegnato nell'esame della legge di bilancio²¹.

5. Elementi procedurali e di contesto

La vicenda della legge di bilancio 2019 estremizza i fenomeni degenerativi anche per un altro aspetto consistente nella compressione dei tempi dell'esame parlamentare. In effetti, le misure contenute nel maxiemendamento sul quale il Governo pone la fiducia non sono state di fatto discusse dal Senato²².

15 *Ibidem*. L'ordinanza, nel ricordare che la sent. 32/2014 ha stigmatizzato il binomio maxiemendamento governativo e fiducia, rileva che «per effetto del "voto bloccato" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo» (ord. 17/2019, *cons. dir.*, § 4.2).

16 Il bilancio costituisce il «principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» (Cort cost., sent. 61/2018).

17 Probabilmente anche per le gravi conseguenze che avrebbe comportato una decisione di accoglimento nel merito (su questo punto cfr. E. Rossi, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. cost.li*, 1/2019, p. 165 ss.).

18 V. Onida, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, 3/2019, p. 275.

19 Ord. 17/2019, *cons. dir.*, § 4.4.

20 Per un quadro delle varie interpretazioni cfr. G.L. Conti, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2019, p. 27 ss.

21 S. Curreri, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 4/2019, p. 9. Un ulteriore aspetto problematico riguarda l'incidenza di simili degenerazioni del procedimento legislativo sulla qualità della legislazione: sul tema cfr. L. Di Majo, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*. Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, in *forumcostituzionale.it*, 11 aprile 2019.

22 Una «legge di straordinaria importanza, non solo finanziaria, ma anche politico-sostantiva, quale la legge di bilancio, viene formalmente approvata da un Parlamento ignaro dei suoi contenuti, in violazione delle regole procedurali dell'art. 72 (mancherebbe del tutto il passaggio in Commissione, non c'è approvazione

Ovviamente la questione non sfugge ai giudici costituzionali²³, che però sostengono che sia anche l'effetto di due «elementi procedurali e di contesto». Il primo: le recenti modifiche regolamentari che assegnano alla Commissione Bilancio il compito di esprimere un parere sui profili finanziari dei maxi-emendamenti. E tuttavia, pare abbastanza chiaro che senza questo passaggio procedurale si sarebbe guadagnato ben poco tempo, con ogni probabilità insufficiente a svolgere un esame adeguato²⁴. Il secondo: il prolungarsi della trattativa del Governo con l'Unione europea. Ma ciò significa che il Governo possa allungare *ad libitum* le trattative e di conseguenza comprimere il dibattito parlamentare? In che misura l'organizzazione del ciclo di bilancio può giustificare una compressione dei tempi di discussione della legge di stabilità?

Insomma, i due elementi invocati dall'ordinanza non convincono più di tanto²⁵.

6. *No taxation without representation*

Quando la Corte parla delle «fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocatione delle risorse pubbliche», spiega che sono «decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»²⁶. Risalendo alle origini della questione del ruolo che spetta a Parlamento e Governo nella decisione fiscale si giunge al principio *no taxation without representation*²⁷. Sarebbe troppo lungo soffermarsi sulle alterne fortune del principio. Quel che conta ai fini del discorso è che gli echi del principio si ritrovano nell'art. 23 della Costituzione repubblicana²⁸. La disposizione costituzionale attribuisce la decisione di

articolo per articolo, non c'è stata alcuna possibilità di proporre emendamenti), in un testo redatto dal solo Governo» (F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, 4/2019, p. 5).

23 «Le peculiarità dell'andamento dei lavori al Senato in fase di approvazione della legge di bilancio dello Stato per il 2019 rispetto al passato, anche recente, si sostanzia nel fatto che il testo finale contenuto nel maxi-emendamento 1.9000 ha modificato in larga misura il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato fino a quel momento, senza che su tale contenuto la Commissione Bilancio avesse avuto modo di svolgere alcun esame di merito, in sede referente» (*cons. dir.*, § 4.4).

24 Sul valore marginale di questo elemento cfr. N. Lupo, *I maxiemendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2019, p. 18.

25 «Questa Corte, si sa, ama molto i bilanciamenti: in questo caso le regole costituzionali, che sono a fondamento della nostra democrazia, vengono tacitamente bilanciate con le strettoie del tempo e con la lunga interlocuzione con le istituzioni europee; ma né le une né l'altra sono valori costituzionali così cogenti come si vorrebbe far credere, se si considera che la stessa costituzione prevede la possibilità dell'esercizio provvisorio» (F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa* cit., p. 5).

26 Ord. 17/2019, *cons. dir.*, § 4.1.

27 «Diviene progressivamente comune a tutti i parlamenti quanto era stato conquistato a Runningmead il 15 giugno 1215, allorché i baroni strapparono a Giovanni Senzaterra la *Magna Charta libertatum*: da allora in poi non si sarebbero pagati sussidi o imposte senza il consenso dei baroni. È opinione diffusa che il principio *no taxation without representation* su cui si baserà anche la Costituzione degli Stati Uniti d'America prenda le mosse da quella data, ma soltanto dal XV secolo in poi il Parlamento acquisterà la consuetudine di esaminare le richieste di sussidi dopo la risposta del sovrano alle petitiones dei parlamentari» (A. Barbera, *Parlamento*, in *Enciclopedia scienze sociali*, 1996, treccani.it). Sull'esperienza della rivoluzione americana cfr. F. Saitto, *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2013, p. 641 ss. Sull'origine storica del principio della autoimposizione cfr. F. Elefante, *Note preliminari in tema di consensualità del tributo e riserva delle prestazioni imposte alla legge*, in *rivistaaic.it*, 4/2016, p. 1 ss. Sulle differenze fra la formula *no taxation without representation* e la nozione di autoimposizione cfr. L. Antonini, *Art. 23*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, vol. I, Torino, 2006, p. 485 s.

28 Cfr. D. Morana, *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Milano, 2007, p. 1 ss.; C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi*

politica tributaria al Parlamento perché, malgrado il Governo disponga dell'appoggio della maggioranza, il legislativo opera scelte più rappresentative di quelle dell'esecutivo²⁹. «La riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost. è generalmente intesa come espressione del principio, secondo cui il fondamento di tutte le c.d. "prestazioni imposte", in ragione della loro possibile incidenza su rilevanti diritti dei cittadini, deve potersi fare risalire alla volontà manifestata dal Parlamento (...) e, quindi, alla massima forma di esercizio della sovranità popolare previste dall'art. 1 comma 2 Cost. (*no taxation without representation*)»³⁰.

Eppure oggi quel principio ci appare piuttosto in crisi, per l'effetto di fattori esterni come la globalizzazione e il *deficit* democratico delle istituzioni sovranazionali, e di fattori interni, in particolare il notevole rafforzamento dell'esecutivo, al quale abbiamo fatto cenno³¹. Con la conseguenza che in materia tributaria gli ultimi decenni sono stati segnati da «un sostanziale affievolimento del ruolo del Parlamento, la cui centralità era invece proprio una delle coordinate portanti del principio *no taxation without representation*»³². Ciò non toglie che la riconduzione della decisione fiscale all'organo rappresentativo resta un principio fondante dell'ordinamento costituzionale che, quindi, non può essere totalmente negletto³³.

7. Riequilibrio

Per effetto del citato carattere strutturale dell'egemonia governativa sui processi normativi è illusorio pensare a un recupero integrale della valenza prescrittiva del principio *no taxation without representation*. Nondimeno, non è affatto irrilevante la misura delle deviazioni dal principio; quando, come accade nella vicenda della legge di bilancio 2019, il Governo si avvale della micidiale abbinata fra questione di fiducia e maxiemendamento (in larga parte) innovativo l'equilibrio della forma di governo si sbilancia vistosamente a danno del Parlamento. Inoltre, diventa evanescente la riserva dell'art. 23 Cost. che è il portato del principio *no taxation without representation*, nel senso che la disciplina legislativa, che presidia la materia in ossequio alla riserva, è in realtà dettata punto per punto dal Governo, che non interviene con propri atti normativi, come pure potrebbe, ma condizionando i contenuti della legge per mezzo della accoppiata fra fiducia e maxiemendamento (e nemmeno si può dire che sostanzialmente sia la stessa cosa, dato che gli atti del Governo equiparati alla legge che possono intervenire in presenza di una riserva di legge, mantengono comunque un aggancio con la volontà parlamentare, che a seconda dei casi può essere la legge delega o la legge di conversione, collegamento che salta nel caso della legge approvata a seguito della fiducia su un maxiemendamento innovativo).

Per tentare un riequilibrio si possono esplorare varie piste. In estrema sintesi, sul lato dei "controllori" è naturale pensare all'intervento della giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, come abbiamo visto, l'ord. 17/2019 sottovaluta l'impatto negativo dell'abbinata fra questione di fiducia e maxiemendamento innovativo in una materia delicata come

costituzionali, Milano, 2011, p. 49 ss.; A. Mastromarino, *Fiscal federalism all'italiana. Ripartire dalla Costituzione*, in *rivistaaic.it*, 2/2012, p. 4; L. Carpentieri, *Riserva di legge e consenso al tributo*, in *Diritto on line*, 2015, treccani.it.; S. Sileoni, *No taxation without representation: profili costituzionali di un motto che si fa in cinque*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, p. 98, la quale sottolinea anche il ruolo dell'art. 75 Cost., dato che l'esclusione della materia fiscale dal referendum abrogativo vale «per quanto paradossale possa sembrare a prima vista, come conferma 'in negativo' della necessità di un legame rappresentativo tra chi impone le imposte e chi le paga».

29 R. Lupi, *Diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2005, p. 21.

30 Corte cass., sez. tributaria, n. 17654/2002.

31 L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale*, Milano, 2005, p. 19.

32 L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale cit.*, p. 46.

33 P. De Ioanna, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue (2015), p. 81 ss.

l'approvazione del bilancio che tocca svariati temi fiscali³⁴. In considerazione della natura politica della vicenda, l'ordinanza riconosce alle Camere «un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione delle regole parlamentari», ragione per cui il controllo del giudice costituzionale deve limitarsi alle circostanze in cui i parlamentari subiscano «violazioni manifeste» delle proprie prerogative³⁵. Una condizione, questa, che non trova riscontro nel testo costituzionale e che la Corte si è letteralmente inventata³⁶, oltre ad essere in concreto assai difficile da dimostrare³⁷. Il risultato è che la minoranza parlamentare resta indifesa nei casi di prevaricazione della maggioranza³⁸.

In attesa di vedere se le prossime pronunce saranno più incisive, l'esperienza mostra ipotesi in cui i vari soggetti istituzionali preposti a funzioni di controllo e/o garanzia fanno fronte comune. È quel che è successo relativamente ai limiti al potere di emendamento in sede di conversione del decreto-legge discendenti dal principio di omogeneità: il criterio è stato inizialmente invocato dal Presidente della Repubblica, ripreso successivamente dalla Corte costituzionale (sentt. 22/2012 e 32/2014) e infine applicato dalla Presidenza del Senato in occasione della conversione del decreto semplificazione (dl 135/2018).

Sul lato dei “decisori politici”, invece, si potrebbe pensare all'introduzione nei regolamenti parlamentari del divieto di porre, in sede di approvazione della legge di bilancio e delle misure fiscali, la fiducia sui maxiemendamenti (totalmente o in parte prevalente) innovativi³⁹. Il divieto consentirebbe di prendere sul serio il principio *no taxation without representation* in forza del quale spetta all'organo rappresentativo assumere decisioni in materia fiscale⁴⁰. Soluzioni normative di questo tipo presuppongono, ovviamente, adeguata volontà politica⁴¹. Allo stato delle cose, però, appare più probabile

34 Trascura che il Governo presenta il maxiemendamento innovativo (che introduce molte disposizioni anche di natura fiscale non esaminate in precedenza) alla fine del percorso, con la conseguenza che viene azzerato larga parte del precedente esame parlamentare.

35 Ord. 17/2019, *cons. dir.*, § 3.5.

36 A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 1/2019, p. 72.

37 C. Masciotta, *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2019, p. 7.

38 La Corte perde l'occasione storica «di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione» (A. Manzella, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 4/2019, p. 3); perde l'occasione per riconoscere la legittimazione al ricorso dei gruppi parlamentari di minoranza (A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 4/2019). Per la tesi che l'accesso alla Corte è impedito dalla mancata previsione nel testo costituzionale dello statuto dell'opposizione cfr. M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, 4/2019.

39 Per la proposta di vietare la presentazione di emendamenti disomogenei o che accorpino più articoli cfr. V. Lippolis, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Milano, 2010, p. 43. Nello stesso volume si legge la proposta di una riforma regolamentare volta a limitare il ricorso alla questione di fiducia e a definire puntualmente il concetto di “articolo” usato nell'art. 72 Cost. (P. Caretti, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, p. 15 ss.).

40 A tal fine non risulta decisiva la riforma del regolamento del Senato del 20 dicembre 2017 che introduce un controllo del Presidente di assemblea e della Commissione bilancio sul testo sul quale il Governo pone la fiducia [v. N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 5 gennaio 2018, p. 3]. Più in generale, pare opportuna una organica riforma dei regolamenti parlamentari che «dovrebbe individuare un nuovo, realistico punto di equilibrio tra Governo e Parlamento anche e soprattutto nel procedimento legislativo, senza sacrificare i diritti delle opposizioni»: G. Tarli Barbieri, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2019, p. 14.

41 G. Pistorio, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018, p. 322; Y.M. Citino, *La “consolidata prassi” della questione di fiducia sul maxi-emendamento:*

che la politica non risolve di autodisciplinarsi, e dunque che persistano gli abusi governativi che progressivamente marginalizzano il Parlamento.

** Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Macerata.

Forum di Quaderni Costituzionali

osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019, in *Rass. parl.*, 1/2019, p. 145.

stituzionali