

## Un argine contro l'«esonazione» legislativa del Governo? La Corte costituzionale e la legge di bilancio

di *Lorenzo Casini*

Con l'ord. n. 17/2019, la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare l'iter parlamentare della legge di bilancio per l'anno 2019 (legge n. 145/2018). Il ricorso presentato dai trentasette senatori del Partito democratico ha consentito alla Corte di trattare, con una pronuncia di inammissibilità c.d. vestita, profili di grande rilievo quali, per esempio, la legittimazione a sollevare un conflitto di attribuzione o la regolarità del procedimento legislativo. Su questi e altri aspetti sono già intervenuti diversi studiosi, anche in questa *Rivista*. Alcuni commenti, in modo forse troppo severo, hanno sottovalutato 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. Era importante, perciò, che la Corte non rimanesse invischiata in un dibattito politico che ne avrebbe delegittimato natura e funzione. Diversamente da quanto avvenuto in altre occasioni – basti citare la sentenza n. 251/2016 (sulla c.d. riforma Madia), una decisione condizionata anche dalla campagna referendaria di allora – il giudice costituzionale, con l'ord. n. 17/2019, si è tenuto distante da risse mediatiche, ma non ha rinunciato, secondo la propria tradizione, a lanciare un monito nei confronti del Parlamento e del Governo. Un monito che, insieme con le argomentazioni prospettate nella pronuncia, lascia aperta la possibilità per la Corte di intervenire in futuro, ove mai fossero sollevati nuovi conflitti contro ulteriori abusi commessi dal legislatore o dall'esecutivo.

Si pongono allora tre questioni. La prima riguarda l'iter seguito nell'approvazione della legge di bilancio: davvero questa volta si è superato un limite, come hanno sostenuto i ricorrenti e come ha in parte riconosciuto la stessa Corte? E, seconda questione, perché l'iter è stato così compresso, tanto da portare l'opposizione a sollevare il conflitto? Infine, quali conseguenze potrà avere questa pronuncia sull'esercizio della attività legislativa?

La tempistica prevista per l'approvazione della legge di bilancio è oggettivamente breve. La compressione dei tempi è un bene, perché limita le possibilità per i gruppi di pressione di condizionare i parlamentari. Ma le finestre temporali sono così strette che non è semplice avere un iter privo di intoppi in entrambe le Camere, come si può notare prendendo in considerazione gli ultimi tre anni (da quando, cioè, è entrata in vigore la nuova disciplina della legge di bilancio). Nel 2016, a causa del referendum costituzionale e delle dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio Renzi, la legge fu approvata in due sole letture. Nel 2017, furono apportate modifiche da entrambe le Camere, in un clima però pre-elettorale e con un Parlamento e un Governo non alle prime armi. Nel 2018, infine, il serrato ritmo previsto non ha retto dinanzi alla baldanza anti-Ue dei nuovi governanti: la fase di discussione parlamentare ha raggiunto un livello di compressione senza precedenti, così da indurre il principale partito di opposizione a rivolgersi alla Corte (si v. C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando del Parlamento si finisce col fare a meno*, in questa *Rivista*, 1, 2019).

Con l'ord. n. 17/2019, il giudice costituzionale ha riconosciuto le avvenute forzature procedurali, ma, in questa circostanza, non è giunto a sanzionarle. La Corte ha richiamato

le cattive pratiche del passato, osservando che quanto verificatosi per la legge di bilancio per il 2019 non se ne discosta molto, purtroppo. Fino al 2013, per esempio, il Governo, oltre a porre la fiducia sulla votazione di un maxi-emendamento, non disdegnava di arricchirlo con disposizioni non trattate in Commissione. Ma perché questa volta si è avuto un ritardo così grande, tale da azzerare i tempi per la discussione del testo in Senato? La Corte individua cause e attenuanti, come per esempio l'interlocuzione tra Governo e istituzioni europee. Ve ne sono però altre, che non spettava forse al giudice costituzionale evidenziare. Il rispetto dei tempi nell'approvazione della legge di bilancio è innanzitutto minato dalle dinamiche che oramai caratterizzano le compagini di Governo e il rapporto tra politica e amministrazione. La manovra finanziaria è vista da ogni ministro e da ogni ministero come la *terra promessa* in cui poter sia realizzare i propri sogni di spesa, sia risolvere ogni altra vicenda rimasta in sospeso. Ciò determina, già in fase di approvazione governativa del disegno di legge, una duplice conseguenza. La prima è che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e la Presidenza del Consiglio dei ministri debbono costantemente frenare le istanze espansive dei singoli dicasteri: il che spesso avviene o tenendo il testo in segreto, fuori dalla portata degli stessi membri del Governo, i quali – tranne pochissimi – ne scoprono i contenuti direttamente in Consiglio dei ministri se non addirittura dopo; oppure rinviando la effettiva trattazione delle richieste dei ministeri alla fase parlamentare. La seconda conseguenza è che, fin dal d.d.l., inizia il processo di aggiramento della disciplina stabilita dalla l. n. 196/2009, nella parte in cui stabilisce che «la prima sezione del disegno di legge di bilancio» – come prima valeva per la legge di stabilità – «non deve in ogni caso contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale» (art. 21, c. 11-*quinquies*).

Entrambe le conseguenze producono un impatto negativo sull'iter della legge. Le aspettative deluse dei ministri alimentano le speranze «microsettoriali» dei parlamentari della stessa maggioranza di Governo, che potranno poi trovare spazio proprio grazie all'incrinatura dei paletti fissati dalla l. n. 196/2009. Anche per questo la Presidenza del Consiglio e il MEF scelgono a volte di inviare un testo più corposo alle Camere, affidando poi alle stesse il compito di sfoltirlo mediante il vaglio di ammissibilità; ma questa soluzione poggia su basi fragili, troppo legate anche alla caratura delle persone poi chiamate in concreto a metterla in atto. La legge di bilancio e il suo iter di approvazione, quindi, rappresentano l'esempio più evidente della c.d. esondazione legislativa che contraddistingue il rapporto tra politica e amministrazione. Sempre più spesso la legge occupa spazi in cui dovrebbero intervenire altre fonti ed esonda appunto nella attività amministrativa al punto di assomigliare a ordini di servizio. La casistica di queste disposizioni di microdettaglio è ricca e variegata. Un esempio per tutti può essere tratto proprio da una legge di stabilità, quella per l'anno 2013, che giunse a prevedere, per superare le resistenze dell'amministrazione, che «a decorrere dal 1° gennaio 2014» – termine poi prorogato al 30 giugno 2014 – «il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dismette la sede romana di piazzale Kennedy e il relativo contratto di locazione è risolto» (art. 1, c. 48, l. n. 228/2012).

Le ragioni di questo sempre maggior ricorso alla legge — e ancor di più al decreto-legge — quale strumento di intervento normativo anche in ambiti *riservati* alla azione della pubblica amministrazione sono state ricostruite in un fascicolo della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (n. 1, 2019), dal titolo «Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?», a cui si rinvia. Queste ragioni sono numerose e vanno dal miraggio delle norme c.d. auto-applicative all'esigenza politica di anticipare al pubblico gli interventi previsti (*tweet-made-law*). Esempari di queste dinamiche sono le vicende del reddito di cittadinanza e del pensionamento anticipato (c.d. quota 100), introdotti come norme in bianco dalla stessa legge n. 145/2018 e la cui attuazione è stata interamente rimessa ad «appositi provvedimenti normativi», poi dal Governo individuati nella decretazione d'urgenza (decreto-legge n. 4/2019).

Nel 2018, oltre ai ritardi legati alla inesperienza politica di una larga parte dell'esecutivo e alla sua diffidenza verso le regole di bilancio sovranazionali, l'iter della legge di bilancio ha sofferto del *raddoppio* delle patologie, sopra esposte, che già caratterizzano la fase governativa del procedimento. 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 ministri di una e dell'altra parte hanno fatto ricorso, come e più che in passato, alla fase parlamentare per ottenere quanto non avevano ricevuto in quella governativa (si v., per esempio, i commi 604 ss. dell'art. 1 della legge). Né questa diarchia ha consentito di mettere limiti alle istanze localistiche provenienti dai territori, innescando al contrario una gara per introdurre misure micro-settoriali o per soddisfare questo o quel gruppo di pressione. 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. Tutto ciò, insieme con la difficile gestione dei rapporti con l'Ue, ha causato un «abuso del procedimento legislativo» che, anche se non è sembrato violare in modo manifesto le «prerogative costituzionali dei parlamentari», ha prodotto una «compressione» della loro funzione. Il che, in futuro, potrebbe portare il giudice costituzionale a esiti differenti. La Corte, in passato, ha saputo frenare gli abusi legislativi. È il caso, tra gli ultimi, dell'emanazione di c.d. decreti legge *omnibus* (sent. nn. 169/2017, 151/2015, 32 e 251/2014, 22/2012, 128/2008 e 171/2007): eppure, ancora nel gennaio 2019, con il decreto-legge n. 135/2018, c.d. decreto semplificazioni, sempre questo Governo, in sede di conversione al Senato, si è visto stralciare oltre 60 emendamenti già approvati in Commissione, perché ritenuti estranei alla materia oggetto del decreto.

L'ord. n. 17/2019 va dunque accolta con moderato ottimismo. Il monito della Corte può costituire un argine contro quella che probabilmente è la principale causa dell'abuso della funzione legislativa, da diverso tempo oramai, ossia l'«esonazione» della legge che sempre più condiziona il rapporto tra politica e amministrazione. Per di più, la compressione della dialettica parlamentare è stata realizzata a danno non solo delle opposizioni, ma anche degli stessi gruppi di maggioranza. La questione, così, supera il rapporto tra maggioranza e opposizione e le relative esigenze di tutela e garanzia: viene in discussione la stessa forma di governo, a causa della marginalizzazione dei gruppi (e dei dirigenti)

parlamentari a vantaggio del gruppo di Governo. È probabile che un solo monito della Corte non sarà sufficiente, come insegnano le vicende della legislazione in materia elettorale. Ma non era semplice riuscire a formularlo e, nel difficile contesto generale, è stato importante iniziare a porre un freno contro gli abusi di Governo e Parlamento. Abusi preoccupanti, non solo perché commessi da forze politiche che hanno sempre rivendicato una attenzione particolare verso il Parlamento e verso la c.d. democrazia diretta, ma anche perché relativi alla legge di bilancio, vale a dire lo strumento forse più importante per misurare la credibilità e la maturità delle democrazie contemporanee.

L'ord. n. 17/2019 serve dunque per il futuro perché, sostanzialmente, apre la porta a una nuova funzione della Corte: riconoscendo la legittimazione attiva di un singolo o una singola parlamentare a sollevare conflitto quando si verifichi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente [a lui o a lei] attribuita», il giudice costituzionale si è attrezzato per sanzionare eventuali abusi del potere legislativo o del potere esecutivo. I margini di apprezzamento e di intervento che la Corte si è lasciata sono ampi, certo, ma lo stato di debolezza in cui versano le istituzioni è profondo. Era quindi doveroso suonare un campanello di allarme di fronte al cattivo esercizio della funzione legislativa che ha contraddistinto l'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2019.

LORENZO CASINI è professore di Diritto amministrativo nella Scuola IMT Alti studi di Lucca e presidente dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA).

## **La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti**

di *Oreste Pollicino e Giorgio Repetto*

Dopo l'ormai celebre e commentatissimo *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi con la sentenza n. 20 del 2019 sui rapporti tra rimedi giurisdizionali interni ed europei e, ancor prima, sulle relazioni tra il catalogo costituzionale dei diritti fondamentali e quelli contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'occasione questa volta si presenta alla Corte con una questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR del Lazio prima della sentenza n. 269, in cui a venire in discussione è l'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.lgs. n. 33 del 2013, con cui il legislatore ha dettato una normativa che obbliga una foltissima schiera di dirigenti pubblici (nella sentenza si parla di ca. 140.000 soggetti) a pubblicare nel sito internet della propria amministrazione di appartenenza una serie assai dettagliata di dati riguardanti i propri compensi, la propria posizione reddituale e fiscale nonché, in alcuni casi, quella del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado.

Le ragioni dell'incostituzionalità, ad avviso del giudice *a quo*, sono legate tanto a profili interni (in primo luogo all'art. 3 Cost. e al connesso principio di ragionevolezza) quanto a profili di diritto dell'Ue tutti coperti dal richiamo all'art. 117, comma 1, Cost.: