

30 giugno 2026

Fra diritto e politica costituzionale. Riflessioni a partire dall'approvazione della legge 30 dicembre 2025, n. 199*

MARIO PANEBIANCO**

ABSTRACT (IT.): L'articolo parte dall'approvazione della legge di bilancio e propone una riflessione minima sui correttivi alle consolidate distorsioni della funzione legislativa parlamentare, con particolare riferimento alla Corte costituzionale.

PAROLE CHIAVE: Legge di bilancio; funzione legislativa; Corte costituzionale.

TITLE: *Between Law and Constitutional Politics: Reflections on the Approval of Law No. 199 of 30 December 2025.*

ABSTRACT (ENG.): The article begins with the approval of the budget law and proposes a minimal reflection on the corrections to the consolidated distortions of the parliamentary legislative function, with particular reference to the Constitutional Court.

KEYWORDS: Budget law; Legislative function; Constitutional Court.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le vicende della legge 30 dicembre 2025, n. 199. – 3. A fronte di una prassi non ancora auto limitata o etero corretta, esistono rimedi ad una funzione legislativa parlamentare “con presa d’atto di altre intese”, anziché nelle forme e nei limiti della Costituzione? Tracce minime, in vece di un’articolata risposta rigorosamente giuridico-formale.

1. Il procedimento legislativo parlamentare è giusto se è conforme al diritto che lo regola, a partire dall’effettiva garanzia del principio democratico.

La legge è, innanzitutto, atto espressione della volontà popolare, di origine popolare, attraverso le assemblee rappresentative; è prodotto di democrazia di base.

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della rivista.

** Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l’Università di Salerno.

La riflessione sulle garanzie della Carta repubblicana rispetto ad abusi delle maggioranze politico-parlamentari *pro tempore*, tendenti ad una rilevante compressione dei tempi e ad un monocameralismo *de facto*, è continuamente alimentata dall'esperienza.

A mo' di premessa, si può evidenziare che una recente esperienza tedesca di revisione della Legge fondamentale¹ ha restituito un più che problematico e paradigmatico "precedente" sulla posizione e sul ruolo dei Parlamenti nella funzione legislativa più rilevante, nonché sul rapporto fra Costituzione in senso giuridico formale ed in senso politico.

La cronaca ha restituito la soccombenza di alcune ragioni di fondo della Costituzione, non di mera speculazione teorico-formalistica, nella consapevolezza del legislatore che solo questa forzatura, cioè un'istantanea approvazione monocamerale in regime di *prorogatio*, avrebbe garantito il risultato atteso. Tempi e modi della politica hanno obliterato del tutto anche quelli della Legge fondamentale, divenuta anch'essa, a disposizione del momento, anzi "dell'istante" politico.

Si può continuare ad introdurre il tema a partire dall'imminente anniversario della prima pronuncia della Corte costituzionale.

Come è ben noto, la sentenza n.1 del 1956 apre la strada ad una precisa legalità della Costituzione, ad un'eguale efficacia e forza prescrittiva di tutte le sue norme, ad un limite, che comunque la Carta deve porre, all'esercizio dei poteri politici d'indirizzo. Ciò rispetto ad altre tesi e dinamiche, ora come allora non remissive, che volevano le norme programmatiche quali meri indirizzi per il legislatore e che vincolavano parti di legalità costituzionale alle ragioni del potere e dell'indirizzo politico.

Tali ultime ragioni sono davvero contenute entro lo spazio della discrezionalità politica, oppure, oggi, parti dell'assetto dei pubblici poteri nell'esercizio della funzione legislativa statale *ex art. 72 Cost.*, sfuggono alla Costituzione come regola e limite del potere?

Più in particolare, ristabilire un meno irragionevole esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento di approvazione della legge di bilancio, definibile come "la più politicamente necessaria" delle leggi parlamentari perché base della concreta azione politica ed amministrativa dello Stato, è ancora interesse fondamentale della comunità

¹ BGBl. 2025 I Nr-94 del 24.03.2025. La legge in questione è stata approvata in data 21 marzo 2025 dal Parlamento in regime di *prorogatio*, cioè irrualmente convocato dopo lo svolgimento delle elezioni politiche del 23 febbraio, senza un Governo in carica, prima del formale inizio della nuova legislatura - avvenuto in data 24 marzo 2025 -, nella quale non vi sarebbe stata la prescritta maggioranza dei due terzi delle Camere per approvare la revisione. In altri termini, la "precedente" maggioranza delle Camere ha approvato in meno di sette giorni, al posto della nuova, la legge di revisione, peraltro rendendo il passaggio parlamentare al *Bundesrat* meramente tecnico, solo formale.

nazionale, oppure mero tecnicismo, che cede rispetto ad un'altra Costituzione materiale, ad un altro assetto di poteri?

La Costituzione è considerata come una vera e propria regola “che avanza”? Oppure, svuotata dall'interno ad opera dell'assetto dei poteri, una direttiva “che si restringe”, che lascia dietro di sé “zone grige” rispetto al vaglio di ragionevolezza della legge di bilancio²?

Non v'è alternativa alla ridefinizione in termini relativistici dei cominciamenti dell'ordinamento, non più intatti e non più consegnati intatti alle future istituzioni?

In ragione di queste domande, che richiamano problemi teorici la cui portata non è in alcun modo ricostruibile in questa sede, verranno analizzate le vicende che hanno portato all'approvazione della legge 30 dicembre 2025, n. 199 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028”.

Dette vicende fanno emergere atti e prassi meritevoli di attenzione.

2. La tempistica di approvazione³ della legge in questione lascia è ancora più serrata rispetto al precedente della Legge di bilancio del 2019, su cui, come è noto, è intervenuta la Consulta con l'ordinanza n. 17/2019⁴.

² La Consulta nella sentenza n. 275/2016, sotto il profilo dell'estensione del sindacato di costituzionalità ha confermato che “nella materia finanziaria non esiste un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi”, dato che “non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 260 del 1990)”.

³ La prima lettura parlamentare si è conclusa in Commissione bilancio in data 23 dicembre, in Assemblea in pari data. La seconda “lettura” è “terminata” in Commissione bilancio della Camera in data 28 dicembre – dopo che il 27 dicembre, dalle ore 10.30 è iniziato l'esame ed alle ore 14 è scaduto il termine per la presentazione delle proposte emendative al disegno di legge in questione -L'Assemblea nella seduta del 30 dicembre ha completato l'iter alle ore 12.50, ancora previo voto di fiducia richiesto dal Governo nella seduta del 28 dicembre; è seguita la immediata promulgazione del capo dello Stato, immediata in quanto la legge è stata pubblicata in GU Serie Generale n.301 del 30-12-2025 - Suppl. Ordinario n. 42.

⁴ In dottrina: M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osserv. AIC*, 4/2020, III, 195-226; V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti ...*, in *Dir. fond.*, 1/2019; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.*, 13 febbraio 2019; L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l'intervento della Corte?*, *ivi*, 18 marzo 2019; A. CARDONE, *Quali*

spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale), in *Osserv. sulle fonti*, 1/2019; S. CASSESE, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento. Il senso di una decisione*, in *Corriere della sera*, 13 gennaio 2019; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osserv. sulle fonti*, 1/2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 4/2019; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osserv. sulle fonti*, 1/2019; A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *Federalismi.it*, 7/2019; S. CURRELLI, *L'occasione persa*, *ivi*, 4/2019; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*, in *Forum di Quad. cost.*, 11 aprile 2019; L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico. Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Dir. fond.*, 2/2019; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4/2019; F. FABBRIZZI, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, *ivi*, 3/2019; A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste»*. *Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2019; M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osserv. sulle fonti*, 1/2019; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova «voce» nel sistema delle garanzie costituzionali*, *ivi*, 1/2019; A. GUSMAI, *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Consulta OnLine*, 1/2022, 257 ss.; R. IBRIDO, E. LONGO, *L'ordinanza della Corte costituzionale sul ricorso dei senatori del Partito democratico: le domande per la preparazione del seminario*, in *Osserv. sulle fonti*, 1/2019; E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla*, in *Osserv. AIC*, 4/2021, pp. 150-182; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. *notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Riv. AIC*, 1/2019, pp. 185-200; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 4/2019; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osserv. sulle fonti*, 1/2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Riv. AIC*, 2/2019, pp. 611-621; R. MANFRELOTTO, *"Quindici uomini sulla cassa del morto": questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *Forum di Quad. cost.*, 18 marzo 2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 4/2019; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle «violazioni manifeste» nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, in *Osserv. sulle fonti*, 1/2019; 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*, *ivi*, 1/2019; 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; I. A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osserv. AIC*, 5/2019, pp. 66-76; V. ONIDA, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *Il Sole24 ore*, 13 febbraio 2019; ID., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, speciale 3/2019, pp. 271-280; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osserv. AIC*, 5/2019; V. PIERGIGLI, *La Corte*

La chiusura⁵ di tale pronuncia precisa, dopo una motivazione a tratti “imbarazzata” e non esente da intenti “compromissori” ad ogni costo, che “questa Corte non può fare a meno di rilevare che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti”.

Dato che la Corte esplicita un suo possibile ruolo nell’impedire il ripetersi di violazioni – come accaduto anche, in ben altra prospettiva, con l’ordinanza n. 207 del 2018 sul fine vita -, sarebbe stato auspicabile un più corretto sviluppo dell’*iter legis*. Tale ultimo, invece, è rimasto sostanzialmente monocamerale, attinto dal voto di fiducia su maxiemendamenti e da estese criticità procedurali e formali⁶, che superano atti di vaglio tecnico e mediazione parlamentare.

costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019, in Nomos. Le attualità nel diritto, 1/2019; O. ROSELLI, L’ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell’essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte, in Osserv. sulle fonti, 1/2019; E. ROSSI, L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio, in Forum Quad. cost., 2018; A. RUGGERI, Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019), in Consulta online, 1/2019, pp. 71 ss.; ID., Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta, in Riv. AIC, 2/2019, pp. 597-610; G. SALVADORI, Lo stile d’ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell’ordinanza n. 207 del 2018), in Osserv. sulle fonti, 1/2019; F. SORRENTINO, La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa, in Federalismi.it, 4/2019; G. TARLI BARBIERI, L’ordinanza 17/2019 a distanza di sessant’anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»? in Osserv. sulle fonti, 1/2019; M. VILLONE, La decisione sul ricorso pd. Rispetto delle Camere, spiraglio della Corte, in Il Manifesto, 11 gennaio, 2019.

⁵ Par. 4.5 del Considerato in diritto.

⁶ Da ultimo, S. NACCA, *La legge di bilancio tra prassi parlamentari e vincoli costituzionali: il ruolo cruciale (e spesso dimenticato) dei relatori. Un confronto con la Spagna*, in *Rivista Aic*, n. 3/2025, pp. 196 ss. – cui si rimanda con particolare riferimento ai dati ed alle tesi presenti nel paragrafo 3 ed al dibattito dottrinario diffusamente ricostruito anche nella nota n. 28 -.

La legge di bilancio in analisi non fa registrare ritardi nella presentazione alle Camere per l'avvio dell'*iter* approvativo, non presenta un'anomala o "lunga interlocuzione con le istituzioni europee", non è attinta da una peculiare difficoltà a legiferare dovuta alla polarizzazione parlamentare, da un contesto critico di finanza pubblica o da rallentamenti nel vaglio tecnico. Le ragioni di un *iter* problematico ben oltre l'ineleganza, sono tutte "interne" al circuito Esecutivo-maggioranza parlamentare.

In merito al rapporto con il legislatore, ulteriori spunti di riflessione si rinvencono in un altro contributo riferibile all'attività non giurisdizionale della Corte, che ha evidenziato che: "Rimane certo il limite, oltre il quale vi è la discrezionalità delle scelte politiche, ma, nella consapevolezza e nel rispetto di questo limite, la Corte è chiamata a dare tutela ai diritti fondamentali e a svolgere la sua missione di giudice delle leggi nel più ampio contesto di leale collaborazione istituzionale"⁷.

Il realismo ed il rispetto dei rapporti fra poteri dello Stato sono chiari nel passo riportato. Eppure, nel caso in analisi non si rinviene cooperazione istituzionale.

La Camera dei deputati ha preso atto di decisioni assunte dal Senato della Repubblica, che a sua volta ha preso atto delle determinazioni governative. L'inazione della minoranza-opposizione parlamentare testimonia un'accettazione sostanziale.

Analoga presa d'atto è quella in sede di promulgazione, il cui controllo è stato gioco-forza sostituito da - verosimili - precedenti interlocuzioni del capo dello Stato con il Governo e da influenze sulla redazione finale delle norme nel primo ed unico passaggio parlamentare effettivo.

Si delinea, pertanto, una prassi originata dal Governo, partecipata dal Parlamento indipendentemente dalla polarizzazione che oramai ne contraddistingue l'attività, non fronteggiabile dal capo dello Stato salvo un irrealistico e radicale mutamento del suo controllo sulla legge.

3. Le richiamate violazioni sono lesive dei diritti di iniziativa legislativa ed emendamento dei rappresentanti e, ancora più ampiamente, della funzione legislativa parlamentare.

Non è dato rinvenire nell'ordinamento una problematicità così intensa e distorsiva della legalità costituzionale più a contatto con le scelte e le procedure delle Camere.

Non è dato rinvenire un così esteso iato fra esperienza pratica e "senso comune" del valore "indisponibile" della Costituzione rispetto all'applicazione politica.

⁷ Riunione straordinaria della Corte costituzionale. Relazione del Presidente Giovanni Amoroso, Roma, 11 aprile 2025, p. 39.

Si registra l'abuso della "forza normativa del fattuale" sul costituzionalismo della consapevolezza in ordine ai rischi di inattuazione⁸, o non convincente attuazione, della legalità costituzionale.

Più in particolare, i radicati ed estesi vizi del processo di bilancio sono una manifestazione emblematica, non l'unica⁹, di un esercizio della funzione legislativa altra e "diversa", "con presa d'atto di altre intese", conveniente per la maggioranza parlamentare e l'indirizzo politico *pro tempore*, una funzione che "funziona", ma che, anche nell'ottica della menzionata "indisponibilità", non è avvertita come meritevole di correzione.

Il controllo e l'alterazione temporale sono espressione di potere, per cui il diritto costituzionale in uno specifico momento è dato sia dal rapporto tra

⁸ La coraggiosa scelta terminologica è in C.F. FERRAJOLI, A. GENTILINI, V. MARCENO⁹, G.U. RESCIGNO (a cura di), *La Costituzione inattuata*, Milano 2026.

⁹ Ciò vale per le leggi di conversione di decreti-legge.

Ciò può valere anche in tema di legislazione parlamentare sul potere estero, sulla gestione della politica estera. Sul punto A. J. GOLIA, *La forza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, 46 ss. Il saggio ricapitola anzitutto il fenomeno delle prassi distorsive in materia di potere estero, e i loro effetti sulla prescrittività del disegno costituzionale. In secondo luogo, lo scritto analizza criticamente l'ordinanza n. 163/2018 della Corte costituzionale, che ha ribadito l'inammissibilità, per carenza di legittimazione attiva, dei ricorsi presentati da singoli parlamentari contro il Governo, per la mancata presentazione alle Camere del Memorandum d'intesa tra l'Italia e la Libia del 2 febbraio 2017 (cd. Memorandum Minniti) per l'autorizzazione alla ratifica di cui all'art. 80 Cost. Infine, si argomenta che gli artt. 80 e 72 Cost. attribuiscono direttamente ai singoli parlamentari i poteri di esame, discussione e voto sui progetti di legge di autorizzazione alla ratifica, come garanzia della democraticità delle decisioni di politica estera, prima che esse diventino vincolanti sul piano del diritto internazionale, e che da tale attribuzione diretta debba farsi derivare il riconoscimento della loro legittimazione attiva.

Le conclusioni – condivisibili in sé e adattabili anche alla legge di bilancio - sono nel senso che "le costituzioni liberal-democratiche, e quella italiana in particolare, hanno un bisogno estremo di rafforzare strumenti e arene propriamente giuridici, attraverso i quali incanalare i processi di legittimazione democratica delle decisioni che determinano gli assetti di lungo termine delle comunità interessate. Ad avviso di chi scrive, si tratta di una esigenza esistenziale per la sopravvivenza del costituzionalismo moderno, di cui le corti costituzionali non possono non tener conto, nella comprensione del proprio ruolo e delle proprie funzioni istituzionali. Pur non essendo altro che un tassello di un mosaico ben più ampio, il rispetto delle regole relative al coinvolgimento parlamentare attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione sembra ancora più essenziale, negli attuali scenari geo-politici e costituzionali. Tuttavia, nello specifico campo qui trattato, questa prospettiva, pur chiaramente orientata in senso teleologico, non sembra incompatibile con ricostruzioni rigorose sul piano dogmatico e letterale e, in tal senso, non rischia di de-legittimare la Corte costituzionale in quanto organo supremo di garanzia del nostro ordinamento. Piuttosto, il presente contributo ha inteso fornire ulteriori strumenti perché la Corte possa compiere un passo certamente delicato ma, in ultima analisi, necessario".

l'indirizzo politico e gli strumenti di garanzia, anche temporale, sia da ciò che detti strumenti riescono o non riescono a contenere e correggere.

La Costituzione non ha in sé la forza per resistere alle elusioni sistematiche.

Onde ricalibrare la prevalenza del tempo del potere su quello delle norme e re-indirizzare una procedura legislativa in senso conforme alla Carta, non può che porsi attenzione ad una coesione non più basata sull'abuso di strumenti giustificato da un fine pratico, ma *a partire dalla Corte costituzionale* quale strumento correttivo giustificato da un abuso.

L'aumento dell'intervento persuasivo e monitorio¹⁰, in assenza di un interesse parlamentare a ricorrere alla Consulta¹¹, è l'unico "correttivo" possibile?

La risposta è verosimilmente affermativa.

Sotto l'aspetto politico-pratico e giuridico-formale¹², non è realistico *attendere* un eventuale sèguito alla chiusura dell'ordinanza n. 17 del 2019, vista anche la prassi legislativa successiva.

Qualcosa in più può essere detto, per non rimanere nella rassegnazione del "che così sia"¹³ o dell'*aktionenrechtliches Denken*¹⁴.

Qualcosa in più può essere detto per non eludere il problema della validità e dell'effettività, ovvero dell'autenticità della tenuta della legalità costituzionale nonostante il rispetto solo formale – che è comunque sostanza - delle norme di procedura legislativa parlamentare.

Si può almeno accennare, su uno specifico punto, in via "preliminare", una traccia di riflessione minima, che certo può prestare il fianco a critiche rispetto alla limitatezza della sua strutturazione ed ampiezza in ragione dei molteplici profili sistemici, generali e particolari collegati.

Ma, proprio in ragione delle tematiche coinvolte, la traccia che si propone non intende affatto essere una proposta organica, anche perché coinvolge

¹⁰ In questa prospettiva il Presidente della Repubblica potrebbe dire qualcosa in più rispetto all'attualità, ossia attraverso un Messaggio alle Camere ex art. 87 Cost.

¹¹ Da ultimo, dopo l'ordinanza n. 17 del 2019, si segnalano le ordinanze n. 66 e 67 del 2021, l'ordinanza n. 151 del 2022, l'ordinanza n.178/2025.

¹² Sotto il dirimente profilo giuridico formale e del processo innanzi alla Consulta, sono controverse sia la lesione di un diritto delle minoranze parlamentari e dei gruppi rispetto al diritto soggettivo del parlamentare della "seconda camera", sia la relazione fra *modus procedendi* del circuito rappresentativo e i diritti fondamentali in astratto pregiudicati da tale svolgimento procedimentale, sia la violazione del procedimento legislativo in termini di violazione grave e manifesta. Del pari disputabili sono gli effetti di una pronuncia della Corte più favorevole alle ragioni del parlamentare ricorrente per lesione delle sue prerogative o alle ragioni del vizio formale sollevate del giudice *a quo*. Tutte da verificare, inoltre, sarebbe la proporzione fra le questioni lasciate sul tappeto e quelle risolte, nonché, in altra prospettiva ancora, le violazioni delle pertinenti disposizioni regolamentari di Camera e Senato.

¹³ M. RUOTOLO, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, 2020, p. 4.

¹⁴ In riferimento al diritto parlamentare, F.S. TONIATO, *Codice parlamentare*, Milano, 2025, XVIII. L'Autore pone il tema romanistico del *nullum ius sine actione*.

addizioni e modifiche di sistema che vanno al di là di una singola sentenza-ordinanza della Corte.

Se il rischio paventato è quello di una pronuncia dalle conseguenze radicali che l'ordinamento non può sostenere, allora la Consulta, anche in relazione alle leggi di bilancio, potrebbe ovviare al rischio, ancora¹⁵, "inventando" soluzioni

¹⁵ Nell'ottica della presente riflessione, sia consentito segnalare anche un'altra pronuncia: la sentenza n. 10/2015.

I profili più rilevanti sono processuali e relativi alla modulazione temporale dei suoi effetti. La Consulta è partita dalla considerazione per cui il ruolo affidatogli "come custode della Costituzione nella sua integralità imponga di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro." (punto 7 del considerato in diritto). Il successivo punto 8, evidenzia che "l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost." e che "l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, I comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime". Inoltre, la rimozione retroattiva della normativa impugnata determinerebbe una "irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole" con un conseguente "irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost." e un "indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore", in dispregio degli artt. 3 e 53 Cost. La Corte, dopo un cenno comparativo e dopo aver richiamato il contenimento degli effetti retroattivi delle sentenze di accoglimento quale "prassi diffusa", ha deciso di far decorrere gli effetti della pronuncia dal giorno successivo alla pubblicazione.

Sulla – ed a partire dalla – sentenza: L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Forumcostituzionale.it*, 2015; A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Rivista Aic.*, 2/2015; ID., *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, *ivi*; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, *ivi*; I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015; F. GABRIELE, A. M. NICO, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del "togliere ai ricchi per dare ai poveri" alla legittimità del "chi ha avuto, ha avuto, ha avuto... scordiamoci il passato"*, in *Rivista Aic.*, 2/2015; T. F. GIUPPONI, *La Corte e il "suo" processo. Brevi riflessioni a margine della sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, *ivi*; E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015*.

che facciano leva, in maniera non assoluta, ma puntuale, proporzionata e motivata, sulla modulazione degli effetti temporali della sua pronuncia¹⁶, con effetti *pro futuro* o differiti.

Ciò rimarrebbe in linea con il compito istituzionale affidato alla Corte, al di là di vere o presunte “colonne d’Ercole” invalicabili o di competenze che si snaturerebbero.

Nuova dottrina o ennesimo episodio di una interminabile rapsodia?, in *Giur. cost.*, 1/2015; M. LIGUORI, *I postumi della sentenza 10/2015 nei giudizi di merito: questioni di prospettive*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, 3/2016; I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015; A. MORELLI, *Tutela nel sistema o tutela del sistema? Il «caso» come occasione della «tutela sistemica» della legalità costituzionale e la «forza politica» del Giudice delle leggi (notazioni a margine di Corte cost. n. 10/2015)*, in *ivi*; ID., *Principio di totalità e "illegittimità della motivazione": il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15)*, in *Giur. cost.*, 2/2015; D. NOCILLA, *Brevi osservazioni in margine alla discutibile (e discussa) sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *ivi*; V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista Aic*, 1/2016; A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quad. cost.*, 3/2015; ID., *La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità “in concreto” o realistico?*, in *Forumcostituzionale.it*, 2015; R. PINARDI, *La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi ed «impatto macroeconomico» delle pronunce d’incostituzionalità*, in *ivi*; ID., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d’incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Giur. cost.*, 1/2015; ID., *Effetti temporali e nesso di pregiudizialità in una decisione di accoglimento ex nunc*, in *Giur. it.*, 6/2015; ID., *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.*, 3/2019; ID., *Governare il tempo (e i suoi effetti). Le sentenze di accoglimento nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2022; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giur. cost.*, 1/2015; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015; ID., *Nota a Corte cost., sent. 10/2015*, in *Foro italiano*, 2015; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità del processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, in *Forumcostituzionale.it*, 2015; M. RUOTOLO, *Ambiguità della Corte o arbitrio del giudice? Il seguito “abnorme” e contraddittorio della sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale (nota a comm. prov. Reggio Emilia n. 217/15)*, in *Giur. cost.*, 3/2015; L. SICA, *Genesi, applicazione e dichiarazione di incostituzionalità della Robin Hood Tax. Note a margine di alcune mutazioni*, in *Dir. pub.*, 2/2015; G. TESAURO, *Incostituzionalità della «Robin Hood Tax»: ragioni di bilancio über alles*, in *Foro italiano*, 2015.

¹⁶ Da ultimo, M. RUOTOLO, *La modulazione degli effetti temporali delle decisioni d’incostituzionalità. Idee e prospettive*, in *Consultaonline*, n. 3/2024, pp. 1328 ss.; ID., *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant’anni dalla legge n. 87 del 1953*, in *Diritto e Società*, n. 1/2023, pp. 1ss.

Il compito è nell’“eliminare bensì le leggi incostituzionali dall’ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incostituzionalità, senza che gli esiti del suo giudizio siano ancor più pregiudizievoli per l’ordinamento”¹⁷, senza la supremazia di un valore sull’altro¹⁸.

Si potrebbe obiettare un ruolo politico della Corte nella scelta dei tempi e dei modi all’interno dell’operazione di bilanciamento e della modulazione degli effetti.

Si potrebbe pure obiettare che, a prescindere dal tipo di pronuncia e dalla motivazione pur se eccezionale e giustificata da una situazione *de facto* incostituzionale, la Corte, correggendo un’irregolarità della politica, si riposizionerebbe rispetto a tale ultima, con ogni conseguenza non solo in termini di teoria della Costituzione, ma anche in termini di occasioni di conflitto con la politica stessa e di censure in termini di “suprematismo giudiziario” o “ipergiusdizionalismo”.

Si può contro obiettare sganciandosi dalla valutazione del rispetto delle regole della produzione legislativa parlamentare in termini *contra* o *extra Constitutionem*, in ragione di una visione normativa – per la quale le citate regole sono un dato - o non - o diversamente - normativa della Carta.

Si può contro dedurre chiedendosi se quanto temuto è davvero preferibile rispetto al continuare a “gestire” irregolarità attraverso un vero o presunto pragmatismo-realismo¹⁹ tutto teso al risultato concreto.

¹⁷ F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, Seminario interno promosso dalla Corte costituzionale sul tema “La modulazione degli effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale”, Roma, Palazzo della Consulta, 8 novembre 2024, 15, reperibile in www.cortecostituzionale.it.

¹⁸ Sentenza n. 85 del 2013.

¹⁹ Pragmatismo-realismo a volte fermo alla prevalente dequotazione del più generale vizio formale di legge – secondo le teorie espositiane - rispetto alla “riquotazione” di esso - espressione utilizzata in P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, in *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*, Milano 2023, p. 136 -. Sul punto sia consentito solo affermare che, non sfugge l’idiosincrasia della Consulta a far valere l’incostituzionalità formale, tanto da far ritenere irrealistico un cambiamento di approccio. Tuttavia, la tutela della prescrittività costituzionale, oggi attinta *de facto* da un doppio standard pur escluso dalla sentenza n. 1 del 1956, può passare per una lettura diversa delle condizioni e/o della qualificazione dell’attuale carattere ritenuto in gran parte non autonomo e minore del più generale vizio formale della legge.

Ciò comporta il superamento sia di pur pregevoli e ben confezionate visioni dottrinarie, a partire dal rispetto della discrezionalità politica dell’*iter* legislativo come limite “assoluto”, sia della visione per la quale la “riserva costituzionale della nomopoiesi primaria delle assemblee rappresentative” - M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano 2023, pp. 220 ss. - anche sotto l’aspetto procedurale, non è contrastabile da altri principi costituzionali. Nel caso in esame è pacifica la sussistenza di un principio costituzionale, quello democratico-rappresentativo, che ha notevoli implicazioni sulla funzione del parlamentare e su quella legislativa.

Si può controdedurre, in altra prospettiva, evidenziando che la correzione ad opera di una Corte costituzionale, per lo più relativa al caso concreto, rientra nelle regole del governo misto quando un potere deborda dai propri argini, pregiudicandone altri, quando l'irregolarità dell'esercizio di un potere politico tende all'egemonia²⁰.

Si può contro dedurre ricordando che critiche e paventati rischi si sono già ben manifestati ogni qual volta la Corte ha “preferito”, ad un certo punto, l'effettività della garanzia dei diritti, quali che fossero le pertinenti disposizioni processuali, l'elemento della rilevanza della questione di legittimità sollevata ovvero, a volte, i propri precedenti²¹.

²⁰ Da ultimo, in prospettiva giurisprudenziale comparata, è necessario segnalare la sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America *Learning sources inc. et al. V. Trump Presidente of the United States of America*, n. 24-1287, 20 Febbraio 2026 che ripristina le corrette modalità di assunzione delle decisioni di politica di dazi e tariffe assunte dal Presidente senza l'intervento del Parlamento.

²¹ Ad esempio, la Consulta ha realizzato un sindacato sulla legge elettorale, cioè sul collegato tema della rappresentanza democratico-parlamentare, in una zona “allora” abbastanza “franca”, attraverso una criticata giurisprudenza - a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, le sentenze n. 275 del 2014, n. 110 del 2015 e n. 35 del 2017- originata all'asserita violazione del diritto soggettivo di voto. In maniera analoga la Corte potrebbe ragionare sulla legge di bilancio - se attinta da elevate compressioni procedurali-, cioè partendo dal diritto soggettivo del parlamentare escluso dall'*iter*, per poi pervenire, modulandola nel tempo e nelle forme, all'esigenza di fondo dell'ordinamento rappresentata dal processo legislativo costituzionalmente conforme.