

Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost.¹

(con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)

Nota di Vittorio Angiolini

Vorrei intervenire sul tema del rinvio presidenziale dell'art. 74 Cost., per osservare che l'impostazione del dibattito mi pare un poco astratta.

Intanto, bisogna partire dall'unico dato che mi pare certo, e cioè che il Presidente può certamente rinviare tutta una legge anche formulando rilievi che attengano solo a talune delle sue disposizioni: in punto mi pare pacifica la prassi, poiché i rinvii presidenziali sin qui effettuati assai raramente hanno contestato l'intero testo di legge, ma anche l'interpretazione financo letterale dell'art. 74 Cost. (che parla comprensivamente del "*chiedere una nuova deliberazione*").

Ciò posto, qual'è la differenza tra quanto in passato è accaduto, ossia il rinviare l'intera legge per rilievi attinenti a talune sue disposizioni, e l'ipotesi oggi formulata di un rinvio parziale con contestuale altrettanto parziale promulgazione delle disposizioni di legge non toccate dai rilievi presidenziali?

La differenza non sembra, come invece da taluno accennato, investire il problema della distribuzione della responsabilità politica ovvero, per essere più chiari, di una supposta interferenza indebita del Presidente della Repubblica nella responsabilità politica di parlamento e governo; giacché, su questo terreno, l'ipotesi che per la parte non rinviata la legge sia promulgata non cambia granché; la responsabilità politica resta pur sempre, quanto al risultato finale che può derivarne, del parlamento il

¹ ¹La nota risponde ai seguenti quesiti sottoposti da Astrid ad alcuni costituzionalisti:

1. Sarebbe costituzionalmente legittimo un rinvio parziale di una legge a nuovo esame delle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione?

2. in particolare: sarebbe costituzionalmente legittimo il rinvio di alcune disposizioni ritenute costituzionalmente illegittime e, insieme, tali da non incidere sulla organicità e applicabilità delle disposizioni promulgate?

3. ancora più in particolare: sarebbe costituzionalmente illegittimo il rinvio di alcune disposizioni inserite dal parlamento per via di emendamento nel testo di un decreto-legge, quando si ritenessero queste disposizioni costituzionalmente illegittime nel merito, carenti del requisito della straordinaria necessità e urgenza, ed estranee alla materia del decreto-legge e dunque inserite in violazione delle disposizioni dei regolamenti delle Camere sui limiti alla emendabilità dei decreti-legge?

4.

quale, se del caso incalzato dal governo, resterebbe padrone di riapprovare, o viceversa tralasciare, le disposizioni di legge rinviate dal Presidente, costringendolo, all'occorrenza, a promulgare e ripristinando la vigenza del testo deliberato prima del rinvio nella sua interezza.

In altre parole, il rinvio per richiesta di riesame dell'art. 74 Cost., come tale, mi sembra meccanismo non in grado di alterare la distribuzione di responsabilità e poteri politici

Il problema più grave che la promulgazione parziale porrebbe sarebbe, semmai, quello della certezza del diritto per i cittadini. Sotto questo profilo, infatti, è inevitabile che la promulgazione parziale porti ad interrogarsi sull'effettiva scindibilità, in termini non tanto di volontà politica espressa quanto in termini di significati normativi che debbono trovare applicazione, tra le disposizioni di legge parzialmente promulgate e quelle rinviate; l'interrogarsi in proposito sarebbe inevitabile quando una legge, progettata e deliberata come un corpo unitario, fosse spezzata in due brani, l'uno promulgato e dunque passibile di diventare efficace, e l'altro di incerta sorte. Tra l'altro, proprio perché tutti noi consideriamo la promulgazione come mero requisito di efficacia della legge già perfetta in quanto deliberata dalle Camere, ci si potrebbe chiedere anche se il testo il quale fosse per avventura solo parzialmente promulgato dovrebbe essere subito pubblicato in G.U., per essere reso appunto efficace, oppure, se prima di giungere alla pubblicazione, bisognerebbe attendere (ma quanto?) di sapere la sorte del brano di quella stessa legge che, pur se rinviato, resta inserito in un atto legislativo unitariamente perfezionato, e dunque ormai da considerarsi come tale venuto ad esistenza, ancorché inefficace.

Stanti queste complicazioni, francamente non vedo perché discutere tanto, in pratica, di promulgazione parziale: perché mai il Presidente dovrebbe rinviare in parte ed in parte promulgare, suscitando un vespaio, quando può comunque rinviare l'intera legge per rilievi che la investano solo in parte?

Salvo forse casi particolarissimi, che non sono alle viste, la circostanza che si tratti di legge di conversione di un decreto-legge, e quindi di un atto d'urgenza, mi pare, dal punto di vista dell'esercizio dei poteri presidenziali, sostanzialmente influente. La "necessità" e l' "urgenza", almeno alla luce del recente corso della giurisprudenza costituzionale, non sembrerebbero configurabili come oggetto di una valutazione politica riservata a governo e parlamento, bensì alla stregua di un presupposto obiettivo del decreto-legge e della relativa legge di conversione, il quale, se occorra, può essere liberamente apprezzato da ciascun organo costituzionale nell'ambito delle sue attribuzioni: e quando il Presidente della Repubblica rinvi un'intera legge per rilievi inerenti anche solo a talune sue disposizioni non è seriamente controvertibile, né controverso, che Egli non faccia altro che esercitare il potere conferitogli dall'art. 74 Cost. Se l'art. 74 Cost. avesse inteso escludere il rinvio presidenziale per la legge di conversione, tipizzata

come tale in Costituzione (art. 77), avrebbe potuto, e dovuto, farlo espressamente. Sono quindi Parlamento e Governo a doversi preoccupare della conversione di un decreto-legge meritevole del rinvio presidenziale, e non il Presidente a doversi preoccupare del fatto che in sede governativa o parlamentare l'atto sia stato stimato "necessario" ed "urgente". Tanto più che, sebbene emanato dal Presidente, il decreto-legge resta adottato dal Governo, come puntigliosamente chiarisce l'art. 77, comma 2 Cost., *"sotto la sua responsabilità"*.