

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 Sergio Bartole

Il quesito sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di soltanto talune delle disposizioni ritenute incostituzionali di una legge, di cui peraltro si provvede alla promulgazione per la parte restante, mette in discussione sessant'anni di prassi costituzionale che conosce casi di rinvio parziale soltanto in sede regionale (vedi anzitutto Sicilia e Sardegna: *Le Regioni* 1981, 965; 1983, 474 e 740, 1986, 55). Prima di trarre conseguenze fondate sulla possibile similitudine delle situazioni considerate, bisogna però considerare che anche all'atto della promulgazione della legge regionale il Presidente della Giunta regionale (o della Regione) resta l'esponente di una maggioranza politica al governo dell'ente di riferimento, laddove questo certamente non può dirsi nel caso del Presidente della Repubblica.

In effetti, la passata esperienza di talune Regioni ad autonomia differenziata può offrire un'utile pista di indagine nella misura in cui conosce – prima della riforma del 2001 - ipotesi di una promulgazione soltanto pro parte delle leggi in presenza di un atto di loro impugnazione parziale, e volta, quindi, al fine di contenere gli effetti sospensivi ex lege della loro efficacia (addebitabili al ricorso governativo) alle sole disposizioni oggetto del ricorso, e consentendo, finalmente, alle restanti parti di quelle leggi di entrare in vigore, Per vero nel caso della Sicilia, che ancora potrebbe presentare una certa attualità per la sua speciale disciplina statutaria, la giurisprudenza costituzionale ha sempre più ridotto i margini di utile praticabilità di questa soluzione. Comunque è evidente che essa si basa sulla distinzione fra momento del controllo e momento della promulgazione, che in quell'ambito

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?

regionale sono (e nel regime del vecchio art. 127 Cost. erano per tutte le Regioni) imputati a due soggetti diversi, il Governo, da un lato, e il Presidente della Repubblica, dall'altro lato. In ambito statale momento del controllo e momento della promulgazione sono riferiti ad un unico soggetto, il Presidente della Repubblica, ma restano logicamente e normativamente distinti nella misura in cui sono oggetto di due diverse disposizioni costituzionali, artt. 74 e 73 Cost.. In apparenza, da questa ricognizione si potrebbero trarre elementi di distinzione atti a consentire un preliminare esercizio del controllo con conseguenze limitate al rinvio di solo alcune disposizioni di una legge, e successiva promulgazione della restante parte della legge medesima.

Ma questa soluzione comporta che si chieda al Capo dello Stato di valutare l'opportunità o meno di assicurare l'entrata in vigore di una parte di una legge che originariamente era stata votata (non solo articolo per articolo, ma anche con un voto finale complessivo) dalle due Camere del Parlamento come un tutto unico, organicamente inclusivo anche delle disposizioni rinviate. Il Presidente della Repubblica dovrebbe, cioè, assumersi il compito di far precedere la sua scelta divisiva delle sorti del testo della legge da una ponderazione di convenienza politica, sostituendosi al Parlamento ed allo stesso Governo, che gli presenta la legge nella sua interezza per la promulgazione. Il che avverrebbe comunque anche se si decidesse di mutare a regime la prassi del rinvio sostituendo non solo nei casi odierni ma sempre nel futuro il rinvio della legge nella sua interezza con un rinvio limitato e circoscritto alle sole disposizioni dal Presidente ritenute incostituzionali. Giacché resterebbe in ogni caso da accertare se la promulgazione parziale dia vita ad una legge utilmente applicabile o ad un atto privo di qualsiasi pratica utilità a cagione dei tagli subiti.

E' palese che un mutamento così pesante della prassi provocherebbe probabilmente da parte degli altri organi costituzionali una reazione nella forma del conflitto di attribuzione fra poteri: per quanto l'attuale maggioranza consideri ingiustamente la Corte costituzionale come un potenziale nemico, non pare credibile che almeno i Presidenti delle due Camere possano ripiegare su accorgimenti quali la mera riapprovazione delle disposizioni rinviate senza difendere le assemblee dalla menomazione derivante dall'iniziativa presidenziale. E quand'anche facessero acquiescenza, l'esito finale rivelerebbe che la clamorosa mossa presidenziale ha avuto conseguenze di solo ordine temporale, essendone derivato un ritardo nell'entrata in vigore della legge senza risultati di sostanza giacché la maggioranza riconfermerebbe il testo come esso sta.

In sostanza negoziati per il ritiro o la modifica delle disposizioni indubbiamente di incostituzionalità si possono avere anche senza chiamare in causa il Presidente per iniziative inaudite atte a consentire a tutti di prendere tempo. E senza, in particolare,

esporlo al rischio di un conflitto che, quand'anche lo vedesse vincente in sede di giudizio costituzionale, comporterebbe comunque un ridimensionamento della sua autorità.

D'altra parte, il rimedio che si propone va a fronteggiare una situazione che in un futuro più o meno vicino potrebbe trovare comunque soluzione nel senso della salvaguardia dei principi costituzionali in un sempre possibile giudizio costituzionale di legittimità della legge di cui trattasi. Per cui non pare conveniente arrivare ad una così radicale rottura con la prassi che potrebbe essere giustificata soltanto dall'assenza di ulteriori rimedi.