

Sul rinvio parziale di una legge da parte del Presidente della Repubblica *di Valentina Fiorillo¹*

1. L'istituto del rinvio presidenziale delle leggi² al Parlamento sembra essere tornato al centro di un rinnovato interesse scientifico. Tale attenzione è stata stimolata in particolare dalla vicenda della conversione del “decreto sicurezza”³ presentato alle Camere dal Governo Berlusconi ed emendato al Senato e alla Camera con nuove disposizioni in sede di discussione parlamentare sulla legge di conversione. Un provvedimento che ha visto altresì il fatto che durante il dibattito in aula a Palazzo Madama, sia stata letta da parte del Presidente del Senato una lettera del Presidente del Consiglio con la quale — in modo abbastanza evidente ai più — quest'ultimo assumeva di fatto la paternità degli emendamenti,⁴ facendo apparire il tutto come una via alternativa per aggirare un possibile diniego da parte del Capo dello Stato.

Sebbene l'interesse sul rinvio parziale di una legge sia parzialmente scemato per il grande dibattito pubblico a seguito della successiva e nuova modifica⁵ del disegno di legge di conversione, tuttavia pare opportuno ricostruire la discussione scientifica recentemente svoltasi in merito.

¹ Dottoranda di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*, Università “La Sapienza” di Roma.

² Per la ricostruzione complessiva dell'istituto e del dibattito scientifico in merito si rimanda a: G. GROTTANELLI DE' SANTI *La formazione delle leggi* (commento agli artt. 73 e 74 Cost.), in *Commentario alla Costituzione*, G. BRANCA (a cura di) Bologna-Roma 1985; S. M. CICCONE *La promulgazione delle leggi* in *Enciclopedia del diritto* Vol. XXXVII, Giuffrè 1988. Più di recente S. PAJNO *Commento all'art. 74 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006. Per lo studio degli effetti dei rinvii presidenziali e per una classificazione dei rinvii in base alla prassi si veda S. CALZOLAIO *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni Costituzionali* n. 4/2006.

³ Trattasi del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica. Il disegno di legge di conversione è stato approvato dal Senato il 24 giugno 2008 con il nuovo titolo “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”. E' ora all'esame dell'assemblea della Camera dei Deputati e, dopo essere stato sottoposto a ulteriori modifiche, vi è stata apposta e votata la fiducia in data 15 luglio 2008. Il provvedimento è stato nuovamente trasmesso al Senato in data 16 luglio 2008. Particolarmente controversa è stata l'introduzione in prima lettura al Senato dell'articolo 2-ter. inerente la “sospensione dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002” poi modificato alla Camera.

⁴ Pare altresì rilevante sottolineare come la lettura in aula della missiva avrebbe messo in ombra il potere del Presidente del Senato di sindacare sull'ammissibilità degli emendamenti parlamentari, di fatto surrettiziamente governativi, in spregio al principio della inviolabilità degli *interna corporis*.

⁵ L'articolo 2-ter. inerente la “Sospensione dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002” inserito al Senato in prima lettura e divenuto articolo 2-ter. inerente le “Misure per assicurare la rapida definizione dei processi penali relativi a reati per i quali è prevista la trattazione prioritaria”. Tale modifica, eliminando la sospensione dei processi penali per i fatti commessi prima del giugno 2002, ha di fatto introdotto la possibilità per i dirigenti degli uffici giudiziari di “individuare i criteri e le modalità di rinvio per la trattazione dei processi [...]” contribuendo a smorzare parzialmente le polemiche politiche sulla questione e facendo venir meno le critiche di incostituzionalità che avrebbero, secondo i più, sollecitato un rinvio residenziale.

2. Durante il dibattito in Assemblea Costituente sul procedimento legislativo — scartata l'ipotesi di reintrodurre la sanzione regia alle leggi, tipico istituto degli ordinamenti monarchici — emerse da parte del Costituente, come noto, un chiaro rifiuto riguardo all'introduzione di un vero e proprio potere di veto basato su un aggravamento procedurale sul modello statunitense del *veto power*, a differenza di quanto proposto dall'On. Bozzi. Si diceva allora che l'atto presidenziale della promulgazione e il parallelo potere di rinvio avrebbero risposto alla logica della stabilizzazione del sistema parlamentare, configurandosi il primo come “un comando del Capo dello Stato che all'atto legislativo venga riconosciuta l'autorità che ad esso è propria secondo volontà dell'ordinamento”⁶ e il secondo come un potere sospensivo, in qualche modo di controllo e di forza persuasiva⁷ (c.d. *moral suasion*).

Del pari, accanto agli studi sui tratti “presidenziali” del potere di rinvio delle leggi, la dottrina ha tuttavia approfondito nel corso del tempo anche i cosiddetti tratti “parlamentari” di questo istituto ovvero i passaggi parlamentari conseguenti al ritorno della legge alle Camere. Questa è la prospettiva adottata, in particolare, da Carlo Chimenti in un saggio sul rinvio presidenziale contenuto in un volume celebrativo del ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente e pubblicato nel 1969⁸, ove egli riprendeva molte delle tesi già elaborate da Serio Galeotti.⁹

3. Senza dover ripercorrere in questa sede il dibattito teorico-scientifico dei decenni passati, un interesse specifico della dottrina su questo tema oggi emerge peraltro anche dalla sollecitazione esplicita che, attraverso tre domande, il Prof. Franco Bassanini, nella sua qualità di Presidente dell'associazione Astrid, ha rivolto ad alcuni costituzionalisti.¹⁰

Sulla base delle domande formulate relativamente alla legittimità di un rinvio parziale delle leggi,¹¹ paiono emergere tra gli studiosi¹² interpellati da Astrid almeno due tipi di possibili considerazioni generali:

⁶ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *op. cit.* pag. 191

⁷ S. M. CICONETTI, *op. cit.* pag. 118

⁸ C. CHIMENTI, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1969 pag. 135-206.

⁹ Si veda in particolare S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art.74 della Costituzione)*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, I, pag. 48. Il Galeotti ritornò sul tema in *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1985.

¹⁰ A tal proposito è necessario precisare che l'autrice ha avuto accesso alle note dei costituzionalisti riservate agli iscritti dell'associazione con l'autorizzazione del Presidente di Astrid Prof. Franco Bassanini, che ringrazio per la disponibilità e l'attenzione riservata al presente lavoro.

¹¹ L'associazione Astrid ha infatti formulato ai giuristi le seguenti domande: 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

- (a) a Costituzione vigente, la maggior parte degli studiosi ritiene non legittimo un rinvio parziale. Tale illegittimità è principalmente fondata sull'unicità della atto legge, inteso come atto proprio del potere legislativo, desumibile sia da un'interpretazione letterale che sistematica della Costituzione;
- (b) a costituzione vigente, coloro che sono propensi ad un'interpretazione per un rinvio parziale sembrano ruotare più intorno a motivazioni contingenti di tipo politico-istituzionale che non di stampo prettamente giuridico.

Approfondendo le singole analisi, e con riguardo in particolare al secondo punto, mentre la maggior parte degli studiosi si dice contrario ad un rinvio parziale, sembra rilevarsi la presenza di due voci discordanti, quella di Alessandro Pace e di Sergio Stammati. I due studiosi riterrebbero infatti auspicabile che il Presidente della Repubblica procedesse con un rinvio e una promulgazione parziali della legge, qualora il Capo dello Stato valutasse che gli emendamenti introdotti presentassero caratteri di completa estraneità rispetto alla *ratio* del decreto legge.¹³ Questo anche in virtù del palese tentativo di aggiramento del dettato costituzionale tentato dal Governo, in spregio alla normale attribuzione di poteri costituzionalmente stabilita e alle prerogative presidenziali di promulgazione.

Per gli altri costituzionalisti, invece, vi è impossibilità, a Costituzione vigente, di un rinvio parziale di una legge, sia in termini generali che in termini specifici con riguardo ad emendamenti apposti in sede di leggi di conversione.

Le motivazioni a giustificare tale posizione sono diverse.

In primo luogo, paiono esservi considerazioni di legittimità costituzionale (nelle risposte per Astrid in proposito si esprimono S. Ceccanti, A. Cerri, E. Cheli, C. Fusaro, A. Manzella, V. Onida, C. Pinelli, A. Ruggeri, G. Serges, F. Sorrentino), in quanto, attraverso l'interpretazione sia letterale sia sistematica della Carta costituzionale, essi ritengono che l'interezza e l'unicità dell'atto legge costituisca la regola, a fronte della quale la volontà del Costituente di ammettere delle eccezioni è stata esplicitata, come è desumibile dalla lettera dell'articolo 75 relativamente alla possibilità di indire un referendum "per deliberare la abrogazione totale o parziale, di una legge". Pertanto né le

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?

¹² Vittorio Angiolini, Sergio Bartole, Ernesto Bettinelli, Stefano Ceccanti, Augusto Cerri, Enzo Cheli, Carlo Fusaro, Andrea Manzella, Valerio Onida, Alessandro Pace, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Federico Sorrentino, Sergio Stammati

¹³ Nella nota per Astrid Alessandro Pace sostiene che la Corte costituzionale ha di recente contestato la possibilità di introdurre emendamenti estranei alla *ratio* del decreto legge e che ne altererebbero l'omogeneità. Alessandro Pace cita inoltre a supporto di tale tesi il rilievo che il Presidente Ciampi fece in occasione del rinvio della legge di conversione del decreto legge n. 4 del 2002.

evidenti motivazioni di opportunità politica contingente né la sentenza della Corte Costituzionale n.314 del 2003 sulla promulgazione parziale di leggi regionali da parte del presidente della Giunta siciliana varrebbero a far dimenticare non solo il *favor* esistente in Costituzione per l'unitarietà dell'atto legge — intesa come inscindibilità dell'atto legislativo al momento dell'esercizio del potere di rinvio — ma anche un'interpretazione e una prassi consolidate ed univoche dell'articolo 74 della nostra Carta costituzionale.

In secondo luogo, sembrano far riferimento anche a considerazioni di scarsa opportunità politica e istituzionale le analisi di altri studiosi (Angiolini, Bartole), i quali temono che un rinvio parziale della legge di conversione da parte del Presidente della Repubblica possa prefigurare un possibile conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, eventualmente sollevato dal Governo a seguito del diniego della controfirma da parte del ministro responsabile ovvero dai presidenti delle Camere per difendere l'autonomia del Parlamento stesso.

Ponendosi in posizione leggermente differente e rompendo il parallelismo tra i due atti, Ernesto Bettinelli ritiene invece possibile una promulgazione parziale ma al contempo impossibile un rinvio parziale da parte del Presidente della Repubblica.

Pertanto, in ragione delle valutazioni che storicamente ha espresso il dibattito scientifico sul potere di rinvio, sulla scorta della prassi¹⁴ e delle opinioni espresse dagli studiosi che hanno preso parte alla discussione sollecitata dalla associazione Astrid, parrebbe dunque che il Presidente della Repubblica abbia di fronte a sé sostanzialmente due alternative: promulgare l'intera legge di conversione così come inviata dal Parlamento, e quindi contenente le nuove disposizioni rispetto al testo originale del decreto da lui autorizzato ovvero rimandare l'intera legge per una seconda deliberazione alla Camere ex art. 74 comma 1, rinviando così anche le disposizioni originariamente firmate ed esponendole al rischio di decadenza per sopraggiunti limiti temporali ex art. 77 Cost.

Valerio Onida presenta una terza ipotesi su un apparente *tertium non datur*. Il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare il potere di rinvio *in toto* ma contestualmente sollecitare il Governo ad adottare un nuovo decreto legge contenente le disposizioni non investite dalle motivazioni del rinvio. Tale procedura sembrerebbe configurare una deroga al divieto di reiterazione dei decreti legge decaduti stabilito, in particolare, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996.¹⁵

¹⁴ Per la prassi dei 59 rinvii presidenziali si veda S. CALZOLAIO, *op. cit.*

¹⁵ V. ONIDA *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto legge)*, su www.astrid-online.it pag. 2

4. Ciò detto, non sembra inopportuno ricostruire quanto il Legislatore repubblicano ha tentato di proporre nel corso del tempo in merito all'articolo 74 della Costituzione e al potere di rinvio. In questo quadro si segnalano in particolare le proposte elaborate in sede di Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Nella IX legislatura, la relazione di maggioranza presentata dalla Bicamerale Bozzi proponeva l'introduzione di un terzo comma all'articolo 74 che prevedesse la possibilità per il Presidente della Repubblica di rinviare una legge per dei rilievi relativi al mancato rispetto dell'articolo 81 Cost. In questo caso però, e a differenza di altri rinvii presidenziali, il testo avrebbero dovuto essere riapprovato con un maggioranza assoluta anzi che semplice.¹⁶ La proposta di legge costituzionale elaborata dalla Bicamerale D'Alema, invece, nel quadro di una completa modifica dell'impianto e della geografia della Costituzione, prevedeva al nuovo articolo 66 lett. f che il Presidente della Repubblica potesse procedere, prima della promulgazione, alla richiesta di una nuova deliberazione mentre il nuovo articolo 71 comma 2 stabiliva che il rinvio, al pari della promulgazione, figurasse tra gli atti non sottoposti a controfirma.¹⁷

Accanto all'elaborazione delle Commissioni bicamerali si segnalano anche almeno altre due proposte di riforma costituzionale. Nel riprendere una sua proposta di legge presentata già nel 1975, il Deputato democristiano On. Gerardo Bianco proponeva di riformare l'articolo 74 in un'ottica complessiva di superamento del bicameralismo paritario. Una volta modificata la ripartizione di competenze tra Camera e Senato, il Presidente della Repubblica avrebbe avuto la possibilità di rinviare una legge anche a una sola camera, quella di origine del provvedimento. Nella XIV legislatura il Senatore Franco Bassanini presentava come primo firmatario una proposta di legge costituzionale (A.S. 1933 Bassanini et Al.) volta a rafforzare l'esecutivo. In questo contesto l'innalzamento della maggioranza necessaria a superare il veto sospensivo del Presidente della Repubblica venne proposto nell'ottica di creare un sistema di contrappesi e bilanciamenti rispetto al rafforzamento dell'esecutivo.

A seguito di tale disamina si può affermare tuttavia che l'unica proposta di legge costituzionale presentata in relazione ad un rinvio parziale delle leggi è invece figlia del dibattito di questi giorni. Trattasi della proposta di legge costituzionale (A. S. 797 XVI Leg.) presentata dal Senatore Stefano Ceccanti che, introducendo la possibilità di un rinvio parziale delle leggi,

¹⁶ Il Sen. Roberto Ruffilli (Democrazia cristiana) e l'On. Beniamino Andreatta (Democrazia cristiana) erano contrari a tale norma perché la ritenevano poco efficace. Essi proposero la possibilità per il Presidente della Repubblica di negare completamente la promulgazione di una legge ritenuta in violazione dell'articolo 81 della Costituzione. Cfr. Resoconto stenografico seduta Commissione bicamerale per le riforme istituzionali 3 febbraio 1984, pag. 139; 5 giugno 1984 pag. 358.

¹⁷ In questa sede si fa riferimento all'A.C. 3931-A e A.S. 2583-A della XIII leg. ovvero il testo così come risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1

individua nella riforma dell'articolo 74 la soluzione più efficace per il problema relativo agli emendamenti ai decreti legge inseriti in sede di conversione. Ci si riferisce altresì ai cosiddetti "decreti legge omnibus" caratterizzati da una forte disomogeneità delle disposizioni in essi previste e alla stessa Legge finanziaria, la quale, disponendo di un iter parlamentare privilegiato, è anch'essa particolarmente soggetta al potere di emendamento parlamentare.

La *ratio* sottesa alla proposta di legge costituzionale del sen. Ceccanti parrebbe esprimere la volontà di permettere che il Presidente della Repubblica applichi il proprio potere di rinvio quantomeno a un testo corrispondente all'ultima versione del provvedimento e non successivamente modificato e, come pure avviene in non pochi casi, contenente delle disposizioni innovative. La proposta non prevede un innalzamento del quorum di riapprovazione che configurerebbe, in quel caso, un vero e proprio potere di veto tipico di una forma di governo presidenziale a separazione rigida dei poteri. Secondo Ceccanti, il potere di controllo del Presidente della Repubblica, al pari del suo ruolo di garante costituzionale, verrebbe salvaguardato, rimanendo pienamente all'interno di una forma di governo parlamentare.¹⁸ L'indirizzo politico rimarrebbe nelle mani del Governo e la possibilità di un rinvio parziale concederebbe all'attuazione di tale indirizzo politico delle ulteriori garanzie, dal momento che diverrebbe possibile una promulgazione parziale di alcune disposizioni, che, altrimenti, sarebbero costrette a decadere in caso di rinvio totale.

Infine, anche ad una disamina degli ordinamenti stranieri in prospettiva chiave comparata, tra le democrazie stabilizzate che prevedono il rinvio presidenziale delle leggi al Parlamento¹⁹, sembra rilevarsi un solo caso di rinvio parziale: l'articolo 10 comma 2 della Costituzione della V Repubblica francese ove, infatti, è prevista tale possibilità in via esclusiva per il Presidente della Repubblica.

Il quadro che abbiamo di fronte, tra diritto interno e diritto straniero, pare essere dunque abbastanza consolidato intorno a una tesi che vede un rinvio totale la soluzione più idonea scelta dal costituzionalismo non di tipo presidenziale.

5. Cos'è possibile quindi desumere? Che il quadro che emerge dopo aver rilevato un siffatto rinnovato interesse sul tema del rinvio presidenziale, pur non consentendo delle conclusioni definitive, apre tuttavia spazi per delle sintetiche riflessioni finali. A partire dal fatto che non si può

¹⁸ Cfr. S. CECCANTI *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto legge, su www.astrid-online.it*

¹⁹ È previsto rinvio presidenziale delle leggi al Parlamento nei seguenti ordinamenti: Portogallo (art.136, con differenti maggioranze per la riapprovazione tra leggi ordinarie e leggi organiche o per materie particolari); Grecia (art. 42 comma 1, ri-approvazione con maggioranza assoluta); Polonia (art. 122 commi 3-5). Per tutti si veda E. PALICI di SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (a cura di) *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Cedam 1998

non registrare come le prassi sul rinvio denotino chiaramente il pieno rispetto della lettera del testo costituzionale in riferimento alla inscindibilità dell'atto legge. Nell'impossibilità dell'utilizzo di un rinvio parziale a costituzione vigente quale alternativa è possibile ipotizzare? Nel nuovo scenario bipolare, l'alternativa pare essere l'emendabilità del disegno di legge di conversione di un decreto legge. Questa sembra rappresentare sempre più il punto, sensibile, di contatto tra la sfera del potere normativo del Governo e quella del potere di emendamento in capo alla Camere. E sulla scorta di ciò, l'emendabilità dei disegni di legge di conversione parrebbe venire in rilievo come un possibile ricorrente tentativo di "fuga" del Governo dal Parlamento²⁰ e, quindi, dal normale procedimento legislativo. Dinanzi a tali dati e a tale politica sulle fonti del diritto e nella consapevolezza del contesto in cui la Corte Costituzionale adottò la sentenza n.360 del 1996, appare dunque comprensibile il tentativo di coloro i quali — alla ricerca di una soluzione tecnica coerente con i dettami del testo costituzionale — si interrogano sull'opportunità e sulle modalità attraverso cui sia possibile evitare tale fuga ed eliminare nei rapporti tra Parlamento e Governo delle forzature, tutte politiche, che, sempre più spesso finiscono con il coinvolgere il Capo dello Stato e con lo scaricare su di esso una responsabilità politica che neanche la dottrina più favorevole a ciò ha mai ritenuto ammissibile.

Nonostante la soluzione del caso concreto relativo al "decreto sicurezza" adottato dal Governo Berlusconi, è comunque parso opportuno ragionare intorno al tema del rinvio parziale, sia in generale con riguardo al rapporto tra organi costituzionali sia in particolare con riguardo all'emendabilità dei disegni di legge di conversione. Per i giuristi, infatti, al di là della singola fattispecie e della pressione politica sul tema, la questione rimane aperta e rilevante, a fronte di una politica che potrebbe richiedere al diritto, ancora una volta, di curvare in maniera eccessiva.

²⁰ Cfr. L. GIANNITI e N. LUPO *Il Governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO (a cura di) *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Mulino, Bologna, 2004, pagg. 225-244.