

**Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio
presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale)
di una legge¹
(con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di
conversione di un decreto-legge)**

Nota di Carlo FUSARO

La mia risposta al primo quesito è assorbente.

Mi rendo perfettamente conto che, nell'attuale contesto politico istituzionale, l'idea di una specie di "*line item veto*" all'italiana potrebbe apparire a molti politicamente conveniente e praticamente utile: il presidente della Repubblica potrebbe in tal modo intervenire sulla produzione legislativa delle Camere (*rectius*: della maggioranza e del Governo) in modo selettivo espungendo le norme (magari inserite nel corso dell'iter parlamentare: ma ciò formalmente non dovrebbe rilevare), giudicate costituzionalmente inopportune o addirittura con tale evidenza costituzionalmente illegittime da non far ritenere saggio attendere l'eventuale successivo giudizio di costituzionalità del giudice delle leggi.

Ciò detto, mi pare che si debba escludere con grande fermezza la legittimità costituzionale di un rinvio parziale, comunque formulato e concepito.

Non solo la lettera dell'art. 74 è chiarissima e la prassi (v. in particolare la ricerca di Simone CALZOLAIO pubblicata sui "Quaderni costituzionali" n. 4/2006, pp. 853-899, *Il rinvio della legge nella prassi*, dove si trova la bibliografia necessaria e l'elenco di tutti i 59 rinvii e relativo seguito dal 1949 al 2006, e dove si propone una originale classificazione dei rinvii; vedi anche sul tema: S. PAJNO, *Commento all'art. 74 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino: Utet, 2006, vol. II, pp. 1434-1459: per la prassi, vedi in particolare pp. 1455-1458) assolutamente univoca (sul punto), ma il successivo art. 75 Cost. chiarisce al di là di ogni tentazione o dubbio o forzatura interpretativa, per quanto animata di nobili intenzioni, che quella è l'unica interpretazione costituzionalmente legittima.

Infatti, diversamente dalla formulazione adottata nell'art. 74, all'immediatamente successivo art. 75 si legge: «E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, quando...». Pur tenendo conto della genesi dell'art. 74 (un emendamento aggiuntivo Bozzi presentato nel corso

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?

della discussione dell'art. 73 relativo alla promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi, divenuto poi – significativamente – articolo autonomo, v. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. FALZONE, F. PALERMO E F. COSENTINO, Milano: Mondadori, V ed., 1987, pp. 214-215) non si vede proprio perché il costituente avrebbe dovuto specificare che il referendum possa avere ad oggetto l'abrogazione «totale o parziale» della legge, e – volendo cosa simile – avrebbe potuto invece non prevedere specificazione alcuna all'articolo immediatamente precedente. Tanto più che – non si mancherà mai di evidenziarlo se non altro per differenza con la pasticciata produzione costituzionale degli anni recenti in Italia e altrove – la nostra Costituzione, con pochissime eccezioni, è un testo scritto con mirabile precisione, nitore stilistico, chiarezza concettuale. Non è infatti un caso, aggiungo *ad abundantiam* che l'art. 136 Cost., dopo che il 134 Cost. ha attribuito alla Corte costituzionale – in termini generali – il giudizio «sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi...», faccia poi riferimento alla dichiarazione di «illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge...» (da cui ovviamente la base costituzionale della legge 11 marzo 1953, n. 87, v. in particolare artt. 23 ss.: per cui è pacifico che la Corte giudichi su disposizioni ed anzi da subito sulle norme specifiche singole che da queste si traggono).

Del resto il costituente ben sapeva – va da sé – che *di norma* il rinvio di una legge, in un sistema nel quale espressamente il presidente non è co-legislatore, e proprio per questo di rinvio si tratta e non di sanzione (del genere della *sanzione regia* ex Statuto Albertino, artt. 3 e 7), è motivato dal fatto che il capo dello Stato ritiene illegittima o altamente inopportuna *una o più disposizioni della legge*: solo molto raramente in un sistema parlamentare il presidente intenderà, col rinvio, bocciare (per c.d.) l'intera legge nel suo complesso: del resto il suo potere sta non nell'imporre un *niet* alla legge, ma nel «chiedere una nuova deliberazione», quindi direi – per definizione – nel chiedere che le Camere rimeditino e dunque tornino – se credono – a pronunciarsi sulle specifiche soluzioni che la legge oggetto del rinvio aveva previsto. La motivazione del messaggio (pure imposta dall'art. 74) serve appunto allo scopo ovvio di indicare – all'interno del complesso normativo della legge rinviata – quale specifica previsione o quale insieme di specifiche previsione il presidente chiede siano oggetto di ripensamento, e sulla base di quali valutazioni: ferma come tutti sappiamo la potestà del Parlamento di approvare nuovamente la legge *a maggioranza non qualificata* (questione che fu pure oggetto di specifica e non casuale scelta del costituente). Dopo di che il presidente dovrà promulgare e, a me pare, potrà rifiutare la promulgazione solo ed esclusivamente nel caso in cui, promulgando egli ritenga di farsi partecipe di un vero e proprio *attentato alla Costituzione* (non solo di una pur evidente e grave illegittimità costituzionale), del quale possa poi portare la responsabilità di cui all'art. 90 Cost. Altre interpretazioni altererebbero l'equilibrio costituzionale dei poteri e in particolare il rapporto governo-Parlamento e il rapporto Parlamento-presidente.

Non mi pare proprio che nulla muti la circostanza che l'art. 71.2 del RC e l'art. 136 del RS prevedano conformi che l'esame in aula della legge rinviata possa limitarsi «alle parti che formano oggetto del messaggio»: ragionevole previsione di economia procedurale alla quale non si può attribuire significati ultranei, tantomeno il supporto a costruttivismi interpretativi di chiarissime disposizioni della Costituzione.

Il saggio sull'art. 74 di S. PAJNO (citato sopra) conferma indirettamente quanto qui affermato: nel suo approfondito e meticolosissimo, lungo studio sull'articolo, nel paragrafo sull'«oggetto del rinvio» (par. 2.6, pp. 1449-1451) si affrontano le questioni emerse: (a) relative al rinvio delle leggi di iniziativa governativa (in particolare nel caso di iniziative

autorizzate, per definizione, e non emendante dalle Camere); (b) relative al rinvio delle leggi di conversione di decreti-legge (in particolare emendati); (c) relative al rinvio di leggi costituzionali: non si evoca neppure l'ipotesi astratta di un rinvio di parte di una legge.

Così sembrano averla pensata anche alcuni parlamentari di questa XVI legislatura, a partire dal collega professor Stefano Ceccanti il quale, infatti, con altri senatori, per perseguire alcuni dei fini impliciti nel quesito posto, ha appena presentato un progetto di legge costituzionale per la modifica dell'art. 74 Cost., il cui testo recita così:

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare una legge può, con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione sulla legge o su parti di essa. Nel caso in cui richieda una nuova deliberazione su parte della legge può promulgare la parte non impugnata, ove questa possa autonomamente sussistere.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, il Presidente deve promulgarla.

Qualora sia stata rinviata alle Camere una parte e solo essa non sia stata promulgata, il Presidente deve promulgarla dopo la nuova approvazione.

Qualora sia stata rinviata alle Camere una parte e l'intera legge non sia stata promulgata, il Presidente, dopo la nuova approvazione della parte rinviata, deve promulgare l'intera legge».

Nel merito aggiungo solo che – a costituzione per il resto vigente – sarei profondamente contrario a una modificazione costituzionale del genere la quale – e non credo vi sia bisogno di spendere su questo molte parole – spingerebbe fortemente verso un rafforzamento ulteriore della figura presidenziale nella direzione di un suo coinvolgimento nell'indirizzo politico. Farebbe del presidente non per modo di dire, ma in senso proprio il co-legislatore di ultima istanza: egli potrebbe selezionare le disposizioni da stralciare e finirebbe col determinare lui, non il Parlamento (almeno provvisoriamente) il contenuto di tutte le leggi! Naturalmente tutto ciò retroagirebbe immediatamente sull'iter parlamentare preventivamente. Altro che potere di *moral suasion* alla presidente Ciampi! La cosa mi pare di tale clamorosa evidenza da non meritare ulteriori elaborazioni e argomentazioni.

Io ritengo che la soluzione ai problemi della nostra forma di governo vada cercata lungo il circuito elezioni-parlamento-governo-primo ministro e non nella direzione del governo (semi)-presidenziale. Naturalmente nutro rispetto verso quest'ultima soluzione e per chi la propugna: ma fintanto che una scelta del genere non sia stata compiuta dal Parlamento in piena e trasparente assunzione di responsabilità non mi pare proprio sia il caso di procedere o parzialissime ma significative modificazioni che vadano implicitamente in quella direzione.

Al di là del merito, di cui è ovviamente lecito discutere *de jure condendo*, e tornando al punto, a me pare che, in questa circostanza, non siamo neppure davanti a ipotesi di «costruttivismi interpretativi» quali messi alla berlina alcuni anni fa dalla Corte nella sua giurisprudenza sulle forme di governo regionali, ma di fronte a una vera e propria ipotesi di «invenzione integrativa» di un testo e di una norma della Costituzione chiarissimi, sempre univocamente e pacificamente interpretati: cui limitarsi, dunque, a prestare la dovuta obbedienza. Tutto il resto, nel caso, sarebbe assai peggio di una semplice puntuale «forzatura».