

**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 Cesare PINELLI

Motivo di seguito la mia opinione contraria all'ipotesi in questione, sia in via generale, in riferimento a un rinvio parziale di una legge, sia più specificamente in riferimento al rinvio limitato ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge.

Un primo argomento è di tipo letterale. Si ricava dalla lettera dell'art. 74, primo comma, Cost. ("Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare *la legge*, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione"), e simmetricamente dal secondo comma ("Se le Camere approvano nuovamente *la legge*, questa deve essere promulgata"), nonché dai regolamenti parlamentari. Questi si discostano dalla lettera della Costituzione solo per il fatto di usare i termini "progetto di legge" (Reg. Camera) o "disegno di legge" (Reg. Senato) invece di "legge", e prevedono l'ipotesi che l'Assemblea limiti la discussione "alle parti che formano oggetto del messaggio" (art. 71, secondo comma, Reg. Camera; art. 136 Reg. Senato), così confermando indirettamente che l'atto oggetto del rinvio è la legge (o il progetto di legge) nella sua totalità, all'interno della quale l'Assemblea dispone di una mera facoltà di esaminare le sole parti oggetto del messaggio presidenziale.

Un secondo argomento è di tipo logico-sistematico, e vale sotto due profili: il rapporto fra potere presidenziale di rinvio e procedimento legislativo e il rapporto fra rinvio e promulgazione.

Un rinvio parziale presuppone l'attribuzione al Capo dello Stato di un potere di selezionare, nell'ambito del testo legislativo inviatogli per

¹ La 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?

la promulgazione e per l'eventuale rinvio, parti promulgabili senz'altro e parti rinviabili alle Camere. Simile potere di selezione sembra configurare una misura di partecipazione del Presidente al procedimento di formazione della legge (indipendentemente, si deve aggiungere, dalle finalità che possano ispirarlo, ossia quand'anche il Presidente sia mosso dall'intento di assolvere pienamente alla funzione che la Costituzione gli assegna di rinviare la legge alle Camere per motivi non politici, ma attinenti alla legittimità o al c.d. "merito costituzionale"), poiché le Camere si troverebbero a dover discutere un testo comunque diverso da quello da esse approvato.

Ora, in riferimento alla fin qui esclusivamente sperimentata ipotesi di rinvio del testo legislativo nella sua interezza, si è detto che il fatto che il contenuto della legge "possa variare a seguito dell'esercizio del potere di rinvio (e possa addirittura variare esattamente nel senso indicato nel messaggio presidenziale) non costituisce argomento per affermare un potere, sia pure limitato, di partecipazione del Presidente della Repubblica alla determinazione del contenuto della legge. Da un lato, perché l'eventuale nuova deliberazione delle Camere è anch'essa, come la prima, riservata a queste ultime, per di più senza alcun vincolo di rispettare le indicazioni e i suggerimenti del Presidente; dall'altro, perché il rapporto tra il rinvio presidenziale e la successiva nuova deliberazione delle Camere in ordine al contenuto della legge è per certi aspetti analogo, anche se non identico, al rapporto tra l'atto di iniziativa e il successivo esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere" (S.M.Cicconetti, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc.dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 103).

Altri autori assumono una posizione più sfumata. Ritengono di dover distinguere un'accezione di partecipazione al procedimento legislativo come "potere ultimo di 'impedire' o anche, meno gravemente, quello di concorrere internamente all'organo deliberante alla discussione-contrattazione nella quale si forma la volontà", in riferimento alla quale una "partecipazione" del Presidente al procedimento legislativo tramite l'esercizio del potere di rinvio sarebbe da escludersi, da un'accezione di partecipazione come capacità di "concorrere alla eventuale riforma di una volontà già formata, prospettando le proprie opinioni, ma senza attivamente discutere e mediare, senza impedire, ma solo potendo ritardare e condizionando comunque la validità dell'atto a che la volontà che lo ha prodotto sia ripetuta", che sarebbe al contrario ammessa (G.Grottanelli de' Santi, *Commento all'art. 74 Cost.*, in *La formazione delle leggi. Commentario della Costituzione*, Tomo I, 1, Bologna Roma, 1985, 193).

Anche ad accogliere tale ricostruzione, c'è tuttavia da chiedersi se il ricorso a un rinvio parziale configuri un "concorrere internamente

all'organo deliberante alla discussione-contrattazione nella quale si forma la volontà", ovvero un "concorrere alla eventuale riforma di una volontà già formata....senza impedire". L'impedimento in questo caso ci sarebbe, non potendo le Camere disporre del potere di riesaminare e rideliberare sulle parti del testo legislativo nel frattempo già promulgate. Per quella via, un rinvio parziale conformerebbe *ex novo* l'oggetto dell'esame e della deliberazione da parte delle Camere, e parrebbe dunque inammissibile anche nell'ipotesi in cui si assuma l'accezione di partecipazione presidenziale al procedimento legislativo come concorso alla "eventuale riforma di una volontà già formata".

L'inscindibilità del testo legislativo al momento di esercitare la facoltà di rinviarlo alle Camere trova conferma nel rapporto fra rinvio e promulgazione. L'art. 74 Cost. presuppone che per il Presidente si ponga un *aut-aut* fra rinviare tutta la legge o promulgarla, e con essa l'inscindibilità del testo oggetto del rinvio. Il fondamento del potere di rinvio, si è detto, "risiede nel principio del parallelismo tra tale potere e il potere di promulgare la legge: quando l'art. 74 cost. dispone che il Presidente della Repubblica, "prima di promulgare la legge", può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, stabilisce in linea di principio che laddove c'è promulgazione c'è anche possibilità di rinvio" (Cicconetti, *Promulgazione*, cit., 114).

Tuttavia, si soggiunge, il rinvio "deve essere tale da consentire comunque la possibilità della nuova deliberazione da parte delle Camere" anche per i tempi nei quali viene esercitato. L'ipotesi riguarda sicuramente il rinvio delle leggi di conversione di decreti-legge con emendamenti, a proposito delle quali si è presentata in dottrina una divergenza fra quanti ritengono che il termine di sessanta giorni fissato dall'art. 77 riguardi la legge di conversione pura e non la legge di conversione con emendamenti, con il risultato che il Presidente riacquisterebbe piena libertà di rinvio nei confronti delle modifiche introdotte dalle Camere (C.Esposito, *Decreto-legge*, in *Enc.dir.*, XI, Milano, 1962, 862) e quanti ritengono che se sostanzialmente le disposizioni della legge di conversione si possono distinguere in confermativa o innovativa rispetto a quelle del decreto-legge, "da un punto di vista formale l'atto legge è unico e dunque il suo rinvio, sia pure con riferimento alle sole disposizioni 'nuove', comporterebbe, ove i sessanta giorni fossero già scaduti, la sua caducazione e la conseguente decadenza del decreto-legge" (Cicconetti, *Promulgazione*, cit., 115).

La divergenza si spiega anche alla luce della diversa epoca degli scritti ora citati. Esposito scriveva infatti in un'epoca in cui la prassi della conversione con emendamenti del decreto-legge non si era ancora consolidata, al punto da fargli ritenere ancora sostenibile l'ipotesi che la scadenza temporale dell'art. 77 Cost. non riguardasse

leggi di conversione con emendamenti, da considerarsi appunto estranee alla disciplina dettata dall'art. 77. In ogni caso, la divergenza riguarda appunto la questione dei tempi di esercizio della facoltà di rinvio alla luce dell'art. 77, non l'ammissibilità del potere di scindere il testo legislativo, rinviandone una parte alle Camere (quella aggiunta in sede di conversione) e promulgandone l'altra.

Ricordo da ultimo che con sent.n. 314 del 2003 la Corte costituzionale ha preso posizione sulla prassi, non assimilabile all'ipotesi in questione ma ad essa accostabile per taluni profili, in forza della quale il Presidente della Regione Sicilia provvede, in pendenza dell'impugnazione di una legge regionale davanti alla Corte, a promulgare e pubblicare la legge omettendo le parti sottoposte al giudizio di costituzionalità per consentire alla delibera legislativa di entrare in vigore come legge per le parti indenni da censure e per evitare le responsabilità anche giuridiche degli organi politici e amministrativi regionali che pongano in esecuzione una legge poi dichiarata incostituzionale: in alcuni precedenti, si osserva, "questa Corte ha preso atto di questa certamente anomala prassi e, *sulla base del principio di non frazionabilità nel tempo e nell'oggetto della promulgazione, espressione di un potere che si esaurisce in un solo atto di esercizio*, ha considerato che le parti impugnate, escluse dalla promulgazione medesima, non sarebbero state più suscettibili di altra, successiva promulgazione, anche nell'ipotesi di una pronuncia di non-incostituzionalità che le avesse riguardate".

I corsivi sono naturalmente di chi scrive, e valgono a segnalare la configurazione che secondo la Corte va riconosciuta all'istituto della promulgazione in quanto tale, a prescindere dalla questione concernente la legislazione siciliana.

Sia consentita una notazione a margine. Se il messaggio presidenziale che accompagna il rinvio "parziale" non venisse controfirmato con la motivazione che il Presidente avrebbe così esorbitato dalle attribuzioni costituzionalmente riservategli, si aprirebbe la strada di un conflitto di attribuzioni. Ma non ci si può nascondere che le conseguenze di un simile conflitto sarebbero devastanti per le istituzioni repubblicane.