

Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge

di Valerio Onida

Secondo l'art. 77 della Costituzione, "il Governo" può adottare, in "casi straordinari di necessità e di urgenza", e "sotto la sua responsabilità", "provvedimenti provvisori con forza di legge" (cioè i decreti legge), soggetti a conversione da parte delle Camere entro sessanta giorni, a pena di decadenza "fin dall'inizio". Secondo l'art. 87, il Presidente della Repubblica "promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge", fra cui i decreti legge.

Mentre per quanto riguarda la promulgazione delle leggi, l'art. 74 precisa che il Presidente, prima di promulgare la legge, "può con messaggio motivato chiedere alle Camere una nuova deliberazione" (il cosiddetto rinvio presidenziale), salvo essere tenuto poi a promulgarla se le Camere la approvano nuovamente, nulla si dice nel testo costituzionale per quanto riguarda la emanazione dei decreti legge. Tuttavia, la considerazione del ruolo rispettivo del Governo e del Presidente in un regime parlamentare come il nostro, l'analogia fra la funzione della "promulgazione" della legge e quella della "emanazione" dei decreti legge – cioè la funzione di esternare e rendere efficace una volontà formata da altro organo, rispettivamente le Camere e il Governo –, nonché lo stesso richiamo congiunto che all'una e all'altra fa l'art. 87 Cost., inducono a ritenere che nei due casi il Presidente eserciti una funzione analoga di controllo. Come "magistrato di persuasione e di influenza", fornito non di poteri decisionali esclusivi o prevalenti se non in specifiche ipotesi (da ultimo la concessione della grazia, secondo quanto ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 200 del 2006), ma di poteri di controllo e coordinamento, si ritiene che il Capo dello Stato possa, nei confronti del potere governativo di decretazione di urgenza come nei confronti del potere legislativo delle Camere, far valere eventuali proprie riserve od obiezioni, di costituzionalità o di merito, sul provvedimento sottoposto alla sua firma; ma, nel caso in cui l'organo titolare del potere persista, non possa opporre un "veto assoluto": si parla infatti di "veto sospensivo", superabile dalla volontà dell'organo titolare del potere deliberante.

Certo, nel caso del decreto legge, poiché vi è una sostituzione eccezionale del Governo alle Camere normalmente competenti a legiferare, e poiché il decreto legge entra immediatamente in vigore e produce effetto, sia pure in modo provvisorio e precario, fino alla decisione delle Camere di conversione o non conversione, o fino alla scadenza del relativo termine, è ragionevole ritenere che il controllo del Presidente sulla costituzionalità del provvedimento, relativamente ai presupposti di necessità e di urgenza nonché al contenuto di esso, possa essere più penetrante, anche per difendere la competenze del Parlamento: ma alla fine, se il contrasto permanesse, la logica del sistema vuole che prevalga la volontà dell'organo deliberante, nella specie il Governo. Un "veto assoluto" del Presidente potrebbe probabilmente essere opposto solo nei casi limite di decreti legge "eversivi" o che fossero suscettibili di produrre, durante il loro provvisorio vigore, effetti irreversibili.

Normalmente il Capo dello Stato interviene dopo che il titolare del potere ha deliberato, non prima; ma, trattandosi di decreto legge, caratterizzato dalla urgenza, e tenendo conto del rapporto più quotidiano ed informale che il Presidente intrattiene col Governo, rispetto a quello che ha con le Camere, non appare affatto improprio o scorretto che il Capo dello Stato, informato dell'intenzione del Governo di varare un decreto, faccia presenti le sue obiezioni prima ancora che il Governo formalmente deliberi. In ogni caso, il Governo, secondo le normali regole di correttezza, ha il dovere di farsi motivatamente carico delle obiezioni presidenziali, non l'obbligo di piegarsi, poiché appunto non si tratta di un veto assoluto. Nella prassi è accaduto talvolta che obiezioni presidenziali abbiano condotto il Governo a rinunciare al decreto legge di cui avrebbe voluto proporre l'emanazione. Ma la prassi mostra soprattutto una tendenza all'uso largo quando non

addirittura francamente abusivo della decretazione d'urgenza da parte di tutti i Governi, anche in casi di assai dubbia necessità ed urgenza, e tale uso raramente ha trovato un argine nel potere del Presidente di formulare le sue obiezioni, confermando anche per questa via che si tratta di un potere essenzialmente governativo. Basti pensare alla incostituzionale prassi della "reiterazione" di decreti legge non convertiti tempestivamente dalle Camere, che portava ad eludere il termine costituzionale dei sessanta giorni, e che è stata fermata solo da una sentenza della Corte costituzionale (la n. 360 del 1996); o ai più recenti casi in cui la Corte costituzionale - che pure ha ritenuto di potere censurare un decreto legge, specie se già convertito in legge dalle Camere, solo in mancanza "evidente" dei presupposti di necessità e di urgenza - è stata costretta a dichiarare la incostituzionalità di disposizioni di decreti convertiti in cui la "evidenza" di tale mancanza di presupposti era innegabile (sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008).

Il sistema costituzionale, che consente per ragioni di urgenza la sostituzione del Governo al Parlamento ma la considera come eccezionale e provvisoria, e affida al Capo dello Stato un potere di controllo e di veto sospensivo, non assoluto, al Parlamento la decisione definitiva, e alla Corte costituzionale il compito di sindacare in definitiva la costituzionalità del decreto, pur dopo la conversione in legge, è ispirato a equilibrio e saggezza. La prassi ha mostrato sinora, come ho detto, più tendenze all'abuso dello strumento che limiti eccessivi al suo impiego. Non sembra dunque che si ponga, in alcun modo, una esigenza di ripensare a livello costituzionale tale sistema: e, caso mai, un ripensamento potrebbe andare nel senso di una ulteriore limitazione del potere di decretazione, magari in connessione con una revisione dei regolamenti parlamentari che meglio assicurino tempi certi per le deliberazioni legislative delle Camere.