



Daniele Casanova*

Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Considerazioni generali sul dovere di promulgazione. – 3. Le ragioni costituzionalmente ammissibili del rinvio. – 4. Il rinvio della legge costituzionale o di revisione costituzionale. – 5. Il rinvio della legge di conversione del decreto legge. – 6. Da Einaudi al primo Cossiga: la mancata copertura finanziaria come ragione preponderante del rinvio delle leggi alle Camere. – 7. Il secondo Cossiga e il rinvio per ragioni di merito. – 8. Da Scalfaro e il ritorno al rinvio in ragione della mancata copertura finanziaria delle leggi, a Ciampi e il rinvio in ragione della palese illegittimità costituzionale. – 9. Le presidenze Napolitano e Mattarella: l'oblio del rinvio... – 10. ...e l'espandersi degli strumenti alternativi. – 11. La progressiva ritrosia all'esercizio della funzione presidenziale di controllo.

1. Premessa.

Presidente della Repubblica e Parlamento sono legati da un rapporto indubbiamente complesso che trova la propria disciplina all'interno del dettato costituzionale, ove si prevede una serie eterogenea di momenti di "intreccio" tra i due organi: l'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune integrato dai rappresentanti delle Regioni; la messa in stato accusa del Capo dello Stato ad opera del Parlamento in seduta comune; lo scioglimento di una o entrambe le Camere da parte del Capo dello Stato. Accanto a questi momenti, che rappresentano in qualche modo la genesi di un organo e il termine dell'altro, la Costituzione individua solamente altri due paradigmi formali di relazione tra i due organi, che si contraddistinguono entrambi per essere momenti attraverso i quali il Capo dello Stato può instaurare un rapporto diretto con il Parlamento: il rinvio delle leggi e il potere di messaggio alle Camere, previsti rispettivamente dagli articoli 74, primo comma, e 87, secondo comma, della Costituzione.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Brescia.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

Va fin da subito sottolineato che la possibilità per il Presidente della Repubblica di inviare un messaggio alle Camere si è dimostrata, sin dagli inizi della storia repubblicana e nella prassi successiva, una facoltà utilizzata in rarissime occasioni. Questa prerogativa presidenziale, infatti, non è mai riuscita ad essere uno strumento efficace di interlocuzione del Capo dello Stato con il Parlamento e, più che di uno strumento in disuso, può essere considerata a tutti a tutti gli effetti una mancata attuazione *ab origine* di tale prerogativa presidenziale. Basti sottolineare, a tal proposito, che il messaggio alle Camere è stato utilizzato complessivamente in dodici occasioni dalla nascita della Repubblica¹ e non mancano esperienze presidenziali che, al pari di quella appena conclusasi, non hanno visto l'invio di alcun messaggio alle Camere da parte del Capo dello Stato².

Per quanto riguarda, invece, l'esercizio della funzione legislativa, il Capo dello Stato è dotato, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, del potere di richiedere alle Camere, prima della promulgazione, una nuova deliberazione della legge. L'intento di questo lavoro è quello di analizzare le regole costituzionali di tale prerogativa presidenziale, per mettere in luce anche le eventuali criticità che si sono registrate nella prassi che, negli anni più recenti, ha visto peraltro l'affermarsi di una consuetudine che vede il Capo dello Stato interagire, più o meno formalmente, con l'organo parlamentare, specialmente in relazione all'attività legislativa da questi realizzata, e ciò avviene senza ricorrere però agli strumenti previsti dalla Costituzione. Questo accade sostanzialmente in due diverse momenti e con due diverse modalità di espressione dell'esternazione presidenziale: con attività per lo più informale di *moral suasion* in momenti antecedenti alla definitiva approvazione di un disegno di legge, ovvero dopo l'approvazione della

¹ Il primo messaggio è da far risalire al 17 settembre 1963, quando il Presidente Segni scrisse alle Camere in relazione ad alcuni problemi istituzionali, tra i quali meritano di essere ricordati quelli relativi alla non rieleggibilità del Capo dello Stato e alle modalità di elezione della Corte costituzionale. Il 15 ottobre 1975, il Presidente della Repubblica Giovanni Leone mandò un messaggio alle Camere nel quale, oltre ad alcune considerazioni su aspetti riguardanti la crisi del Paese, proponeva una serie di considerazioni sull'attuazione della Costituzione. Il 18 settembre 1996, invece il Presidente della Repubblica Scalfaro inviò un messaggio alle Camere sui problemi delle riforme istituzionali e quelli dell'unità dell'Italia. Uno soltanto anche il messaggio alle Camere del presidente della Repubblica Ciampi in merito al pluralismo dell'informazione inviato il 23 luglio 2002. Da ultimo, nello scorso settennato, il Presidente Napolitano l'8 ottobre 2013 ha inviato un messaggio alle Camere sulla questione carceraria. Una maggior frequenza nell'utilizzo del messaggio alle Camere (7) si registra invece nell'esperienza della presidenza Cossiga: il 26 luglio 1990 un messaggio sui problemi riguardanti la giustizia; il 12 novembre 1990 un messaggio in occasione dell'insediamento della conferenza dei rappresentanti del Parlamento, del Governo e del Consiglio Superiore della Magistratura con i magistrati delle zone particolarmente colpite dalla criminalità organizzata; il 6 febbraio 1991 un messaggio relativo alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura; il 26 giugno 1991 un messaggio dedicato alle riforme istituzionali; il 7 novembre 1991 un messaggio alle Camere per richiamare l'attenzione sul problema della tempestiva nomina dei giudici della Corte costituzionale; il 28 gennaio 1992 un messaggio sull'urgenza di una revisione delle norme in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati; il 30 aprile 1992 un messaggio di "accompagnamento" alle dimissioni del Presidente della Repubblica. A questi casi, comunque, la dottrina ne ha aggiunti altri. Come è stato osservato, infatti, ci sono state esternazioni che, pur non essendo dotate di tutti i requisiti formali richiesti dalla Costituzione (a partire dalla controfirma), hanno «assunto, per importanza dei contenuti e/o per solennità dell'evento in cui esse venivano a cadere, la veste di veri e propri messaggi formali». (M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986, 44, alla quale si rimanda anche per l'elenco delle dichiarazioni presidenziali che vengono fatte rientrare in questa categoria). Da sottolineare che alcune di queste esternazioni appaiono del tutto equiparabili ai messaggi formali almeno per la loro pubblicità: è il caso dei discorsi tenuti direttamente dal Presidente in Aula o, come nel caso della lettera inviata dal Presidente Gronchi ai Presidenti delle Camere riguardante l'elezione dei componenti dell'Alta corte siciliana, per essere discorsi letti dai Presidenti delle Camere durante una seduta delle rispettive Assemblee. In relazione a queste esternazioni si vedano anche M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 221, che le qualifica come «forme anomale di messaggio alle Camere», e S. TRAVERSA, *Il messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere: precedenti e forme*, in ID, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, 302 ss.

² Sono i Presidenti Einaudi, Gronchi, Saragat, Pertini e Mattarella a non aver mai fatto recapitare un formale messaggio alle Camere ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione.

legge da parte delle Camere e contestualmente alla promulgazione della stessa, attraverso una lettera ai Presidenti delle Camere e al Governo con la quale il Capo dello Stato sembra giustificare le ragioni che lo hanno condotto alla promulgazione, nonostante vengano sottolineate alcune irrazionalità presenti nella legge o vengano prospettate correzioni da parte del legislatore.

2. Considerazioni generali sul dovere di promulgazione.

In relazione alla produzione normativa di rango primario ad opera del Parlamento, la Costituzione affida al Capo dello Stato una duplice prerogativa. Da un lato, infatti, ai sensi degli articoli 73, 74 e 87 della Costituzione, è chiamato a promulgare le leggi e, dall'altro, il primo comma dell'articolo 74 della Costituzione, assegna al Presidente della Repubblica la possibilità di chiedere alle Camere, prima della promulgazione, una nuova deliberazione della legge approvata. Rispetto all'attività legislativa, il Capo dello Stato ha un ruolo che però è di per sé poco incisivo, potendosi infatti limitare ad un prima richiesta di riesame alle Camere, che non può essere replicata nel caso in cui il Parlamento apporvi nuovamente lo stesso testo. La Costituzione in questa ipotesi prevede, infatti, che il Capo dello Stato debba procedere senz'altro alla promulgazione, configurandosi così, come del resto in relazione a tutte le attribuzioni di controllo che sono affidate al Presidente della Repubblica, un potere non «ultimativ[o]» in capo a quest'ultimo³.

L'atto di promulgazione sarebbe quindi configurato dalla Costituzione come un atto dovuto, che si inserisce nella fase integrativa dell'efficacia della legge⁴ e che può essere solamente posticipato in caso di richiesta di riesame alle Camere. Non per questo però sono mancate nella dottrina ipotesi volte a configurare anche all'interno dell'ordinamento italiano un potere di rifiuto della promulgazione della legge da parte del Capo dello Stato. Tale possibilità discenderebbe dalla circostanza che rinvio e promulgazione sono «distinte attribuzioni»⁵ attraverso le quali il Presidente della Repubblica è chiamato ad esercitare un controllo di diversa natura, sui presupposti e nei limiti che si diranno, e con diversi effetti nel caso di valutazione negativa dell'operato del Parlamento.

Le ragioni che possono legittimare un rifiuto della promulgazione, pur non essendo questa un'attribuzione esplicitamente prevista dalla Costituzione, sembrano poter essere racchiuse in due diverse categorie.

Nella prima, possono essere fatti rientrare i casi in cui l'atto deliberato dal Parlamento e presentato al Capo dello Stato per la promulgazione soffra di «una carenza tale nel processo di

³ M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 18.

⁴ Cfr. per tutti M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo costituzionale)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 8 s., secondo il quale peraltro la promulgazione sarebbe l'unico vero e proprio atto di controllo del Capo dello Stato.

⁵ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XI, 1996, 463. In senso analogo A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 765 s., e S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, 335.

formazione della legge da impedire la realizzazione tipica della fattispecie legislativa»⁶. Le ipotesi avanzate sono diverse e sono tutte contraddistinte dalla presenza appunto di un vizio nella deliberazione parlamentare talmente grave da rendere assenti alcune caratteristiche essenziali, affinché quell'atto possa essere considerato a tutti gli effetti una legge. In questo senso, ad esempio, possono essere considerate tali quelle leggi non approvate nel medesimo testo da parte di Camera e Senato, le leggi approvate a maggioranza inferiore a quella richiesta dalla Costituzione nei casi in cui sia necessaria una maggioranza qualificata⁷, le leggi approvate da una sola delle due Camere⁸, o, ancora, anche se in senso più dubitativo, le leggi giunte al Presidente della Repubblica oltre i trenta giorni stabiliti dall'art. 73 della Costituzione per la loro promulgazione⁹.

Dinanzi a momenti deliberativi come quelli richiamati, per una parte della dottrina andrebbe comunque esercitato il potere di rinvio, in modo tale da permettere al Parlamento di rispettare le regole costituzionali del procedimento legislativo, e solamente nel caso in cui anche nella seconda deliberazione (se essa dovesse presentare le medesime problematiche riscontrate nella prima) il Capo dello Stato dovrebbe opporre un vero e proprio rifiuto¹⁰. Partendo dalla circostanza che

⁶ A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 766. Come sottolinea P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare*. In margine alla vicenda Englaro, in *Astrid*, 2009, 4, sarebbero casi in cui sorge «un problema di qualificabilità della legge in quanto tale, cioè di sua riconoscibilità, la quale può essere messa in dubbio dalla presenza di un vizio capace di minarne la riconducibilità al tipo di appartenenza. In sostanza, l'assenza di requisiti formali minimi o, comunque, la violazione di norme essenziali sulla normazione in grado di pregiudicare la qualificazione dell'atto [...] prefigurano un vizio che, più che di illegittimità, sarebbe da declinare in termini di nullità-inesistenza dell'atto» che «costituirebbe, per il Presidente, un ostacolo obiettivo alla promulgazione, a causa della situazione di “carenza di oggetto” che si determinerebbe». (corsivo dell'A.). In senso analogo S.M. CICONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, 105, il quale sottolinea che «È facile intuire come il passaggio più insidioso [...] sia la determinazione degli elementi che di volta in volta debbono essere considerati come essenziali per la riconoscibilità dell'atto, poiché mentre la mancanza di essi determina la inesistenza-nullità assoluta dell'atto stesso, la loro irregolarità, così come la mancanza di eventuali altri elementi non essenziali, determina la semplice invalidità». Come è stato osservato da S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, cit., 335, il controllo in sede di promulgazione, infatti, servirebbe a certificare «che la legge ha acquisito giuridica esistenza e che è ormai idonea a produrre i suoi effetti; tale controllo si palesa, a differenza del rinvio, strettamente vincolato nei suoi criteri di valutazione».

⁷ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, 752 s.

⁸ Sull'ipotesi di rifiuto della promulgazione per «mancata o divergente approvazione da parte di una Camera» si veda F. MODUGNO, voce *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 1022. Come sottolinea M. TERZI, *Contributo allo studio della controfirma governativa all'atto di promulgazione della legge*, in *Nomos*, 1/2020, 10, nota 30, in relazione all'ipotesi dell'approvazione di due testi diversi, «si tratterebbe di testi da ritenersi semplicemente delle “non leggi”, giacché non risultanti dal collettivo esercizio della funzione legislativa da parte delle due Camere del Parlamento, e perciò non sottoponibili a promulgazione; promulgazione che, quand'anche per ipotesi avvenisse, non potrebbe certo sanare quei vizi. In quanto “non leggi”, poi, si potrebbe persino supporre [...] l'impossibilità di azionare lo strumento del rinvio di cui all'art. 74 Cost., che sembra presupporre la perfezione della “legge”. Secondo I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, 66, nel caso in cui «l'anomalia dell'*iter legis* sia dovuta a discrepanze individuabili in precisi punti del testo [...] non trattandosi di inesistenza della legge, una soluzione, oltre alla promulgazione, potrebbe indubbiamente essere il rinvio della legge ai sensi dell'art. 74 Cost.». Tale soluzione non sembra del tutto convincente laddove si consideri che nell'ordinamento la legge dovrebbe essere la derivante di un procedimento legislativo che avviene in due Camere che devono approvare, nei medesimi termini, il medesimo testo.

⁹ Si può richiamare C. CHIMENTI, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviato dal Presidente della Repubblica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1969, 190, che in relazione al caso del rinvio della legge recante “*Provvedimenti in favore delle aziende artigiane in materia edilizia*” operato da Gronchi il 7 ottobre 1960 (sul quale si veda *infra* § 6), osserva che «sono concepibili due ipotesi: o non scade la possibilità di rinviare, ma allora permane anche quella di promulgare; oppure quest'ultima si consuma, ma allora si esaurisce nello stesso tempo anche la prima». Sullo stesso tema si veda però il commento di G.U. RESCIGNO, *Considerazioni critiche sul messaggio del Presidente della Repubblica del 7 ottobre 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 1287 ss., il quale riteneva che il Presidente della Repubblica non avrebbe dovuto rinviare alle Camere ma promulgare la legge e tuttalpiù segnalare alle Camere, con un messaggio, le problematiche relative alla trasmissione della legge al Capo dello Stato oltre il trentesimo giorno dall'approvazione.

¹⁰ In questo senso vanno le considerazioni di S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1954, 437 s., e di L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1988, 349.

nei casi citati l'atto deliberato dal Parlamento non sia a tutti gli effetti una legge, mancandone dei presupposti essenziali per l'esistenza, sembra più corretto ritenere che il Capo dello Stato non possa operare un rinvio, sicché il suo comportamento dovrebbe essere sin da principio quello di un'omissione dell'atto di promulgazione¹¹, eventualmente accompagnato da un formale messaggio alle Camere *ex* articolo 87 della Costituzione con il quale il Presidente della Repubblica giustifichi e motivi pubblicamente le ragioni che l'hanno condotto all'astensione¹².

La seconda categoria di ipotesi di rifiuto della promulgazione, invece, interesserebbe quelle leggi che, in base al loro contenuto, potrebbero implicare una responsabilità del Capo dello Stato per alto tradimento o attentato alla Costituzione. Proprio per impedire l'incorrere in ipotesi di responsabilità, il Presidente della Repubblica potrebbe esimersi dalla promulgazione anche in considerazione del fatto che, pur essendo questa un atto dovuto, in ogni caso vige un «principio generale secondo cui nessuno può essere obbligato a compiere atti che determinano in capo al soggetto agente una responsabilità giuridica»¹³.

Il rifiuto della promulgazione nei casi esaminati sembra essere comunque un'ipotesi alquanto remota, giacché la responsabilità dovrebbe essere «intitolata» anche alle Camere che, in qualità di soggetti titolari della funzione legislativa, hanno approvato la legge e, come è stato osservato, pare comunque «difficile immaginare che [le Camere] facciano scattare la procedura della messa in stato d'accusa del Presidente per vedere, attraverso il giudizio della Corte costituzionale, se davvero esse hanno attentato alla Costituzione»¹⁴.

¹¹ S.M. CICCONE, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 105. Allo stesso modo C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 752 s., ritiene che in tali ipotesi il Capo dello Stato non dovrebbe né promulgare né rinviare alle Camere, ma dovrebbe semplicemente astenersi da qualsiasi attività. Dello stesso avviso sembra essere P. MALESARDI, *Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1985, 7, il quale ritiene che nel caso di «inesistenza della legge per mancanza di uno dei requisiti essenziali», il Capo dello Stato si troverebbe in una situazione di «astensione legittima dalla promulgazione». In merito si vedano anche le analoghe considerazioni di A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 766, e A. M. SANDULLI, voce *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. IX, 1963, 643.

¹² In tal senso S.M. CICCONE, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 105. Come sottolinea C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 752 s., questo non si tratta però di un obbligo in capo al Presidente della Repubblica ma solo di un'eventualità.

¹³ S.M. CICCONE, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 105, il quale evidenzia che, dunque, «il Presidente della Repubblica è tenuto a non promulgare leggi che, per il loro contenuto globale o parziale, configurino gli estremi dell'alto tradimento o dell'attentato alla Costituzione». In questo senso si vedano anche F. MODUGNO, voce *Legge (vizi della)*, cit., 1022, C. CHIMENTI, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica*, cit., 190, A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 772 ss., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 752 s., e A.M. SANDULLI, voce *Legge (Diritto costituzionale)*, cit., 643. Sulla stessa linea di pensiero anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Aa. Vv., Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, 635, nota 40, il quale conclude pertanto che la promulgazione «non sia mai atto incondizionatamente dovuto». Che questa possa essere l'unica casistica di rifiuto della promulgazione è sostenuto anche da M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017, 146, nota 53. Come sottolinea G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 13, infatti, «è giuridicamente insostenibile che il Presidente, posto in stato d'accusa dinanzi alla Corte costituzionale per i reati di cui all'art. 90 Cost., possa essere costituzionalmente obbligato a commetterli sol perché l'art. 74 non lo autorizza testualmente a denegare la sottoscrizione». Secondo una diversa prospettiva, giungendo però ai medesimi risultati, già P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblica*, 2/1958, 320, sosteneva che «fra il dovere di promulgazione e quello di fedeltà il secondo è indubbiamente destinato a prevalere» e pertanto se la promulgazione implica una responsabilità presidenziale «il Presidente non deve promulgare la legge» (corsivo dell'A.).

¹⁴ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 70-74. La formazione delle leggi. Vol. I*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 202. Quest'ultima posizione è sostenuta anche da L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato. (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, in *Diritto e società*, 1/2009, 74. Come è stato evidenziato però non è da escludere «l'ipotesi che il Presidente venga chiamato a rispondere del suo operato da nuove Camere che nel frattempo si siano sostituite a quelle che avevano approvato la legge» (P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano, 2000, 320).

Allargando ancora di più lo spettro delle ipotesi di rifiuto dell'atto di promulgazione della legge, e concentrandosi sui profili sostanziali della stessa, la dottrina ha rinvenuto anche la possibilità per il Presidente della Repubblica di non promulgare quelle leggi talmente viziate da illegittimità costituzionale da non considerarsi «semplicemente *in-costituzionali*» ma «*anti-costituzionali*»¹⁵, tali cioè da mettere in pericolo la tenuta costituzionale dell'ordinamento democratico o il suo funzionamento. Non è certamente facile, in astratto, graduare l'illegittimità costituzionale di una legge e comprendere dunque quali possano essere le occasioni nelle quali il Capo dello Stato potrebbe astenersi dalla promulgazione della legge. In dottrina comunque tale ipotesi è stata avanzata nei confronti di quelle leggi che si pongono in violazione dei «principi supremi della costituzione o dei diritti inviolabili della persona umana»¹⁶ o tali da compromettere del tutto l'equilibrio tra i poteri dello Stato¹⁷ o, ancora, con una ricerca di maggior sistematizzazione, di quelle leggi ordinarie affette «da un vizio di incostituzionalità tale da inficiare anche una legge costituzionale, approvata secondo la procedura indicata dall'art. 138»¹⁸. Probabilmente il Capo dello Stato potrebbe legittimamente rifiutarsi di promulgare la legge (colpita da così gravi vizi di illegittimità), se dall'applicazione della stessa potrebbe scaturirne un grave danno verso i cittadini o nei confronti degli organi costituzionali talmente irreparabile da non poter attendere una dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale¹⁹. Nei casi richiamati, il Presidente della

¹⁵ A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Politica del diritto*, 2/1993, 221 ss., il quale sottolinea che il Presidente della Repubblica dovrebbe «rinviare» alle Camere temporaneamente [quelle in-costituzionali] (dovendo promulgarle, nell'ipotesi di riapprovazione) e, viceversa, «rinviare» alle Camere definitivamente [quelle anti-costituzionali], potendo comunque rifiutarsi di promulgarle, se riapprovate». Sembra completamente diversa la posizione di P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Rivista di diritto processuale*, 1956, ora in ID, *Opere giuridiche. Vol. III. Diritto e processo costituzionale*, Roma-Trepress, Roma, 2019, 620 s., il quale rinvia la possibilità di rifiuto da parte del Capo dello Stato nel caso di qualsiasi illegittimità, poiché, l'obbligo di promulgazione dopo la seconda deliberazione da parte delle Camere, interverrebbe «soltanto per le leggi costituzionalmente legittime», ovverosia solamente quando il richiamo del Presidente della Repubblica sia avvenuto per motivi attinenti al merito della legge o all'opportunità politica della stessa. L'Autore, però, porta come esempi quelli di leggi ordinarie volte ad abolire la libertà di stampa o la libertà di voto, le quali non sono però leggi semplicemente incostituzionali, ma configurerebbero – come sostiene lo stesso Calamandrei – un attentato alla Costituzione. In questo modo l'Autore sembrerebbe in definitiva aderire all'idea che il rifiuto della promulgazione della legge possa perpetrarsi per evitare appunto una responsabilità diretta in capo al Presidente della Repubblica e non un'evenienza utilizzabile dinanzi ad ogni illegittimità costituzionale. Sembra affine la posizione assunta da P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 321, il quale ritiene che «la discrezionalità presidenziale nella promulgazione vi è solo quando la legge presenta un vizio di merito, e scompare di fronte alla seconda deliberazione: mentre se la legge, dopo la prima o anche dopo la seconda deliberazione, presenta un vizio di non conformità alla Costituzione, essa non può mai essere promulgata».

¹⁶ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 466.

¹⁷ In questo senso sembra potersi richiamare A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione*, cit., 222, il quale si riferisce a provvedimenti legislativi «gravemente e irrimediabilmente lesivi delle competenze costituzionali di un altro potere dello Stato (per esempio: dell'autonomia e indipendenza della magistratura)».

¹⁸ R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 283, il quale quindi conclude (285) che nelle ipotesi in cui quella «legge che verrebbe a produrre nell'ordinamento un effetto non raggiungibile neppure attraverso una legge costituzionale o di revisione costituzionale, approvata ai sensi dell'art. 138 Cost., solo in queste ipotesi o in altre molto simili, il Presidente della Repubblica potrebbe impedire l'entrata in vigore della legge, rifiutandosi di promulgarla».

¹⁹ Possono essere richiamate in questo senso le considerazioni di E. BETTINELLI, *Poteri del Capo dello Stato nella stagione del "superpotere politico"*, in *Astrid*, 2008, 5, il quale ha sostenuto che il Presidente della Repubblica dovrebbe optare per il diniego assoluto di promulgazione «quando siano davvero in gioco "principi supremi della Costituzione" e la loro "sovversione" da parte del legislatore possa creare alla "forma repubblicana" un grave e immediato pregiudizio, tale da lasciar ragionevolmente supporre che i suoi effetti potrebbero essere rimossi (eventualmente) dalla Corte costituzionale in tempi troppo tardivi». Lo stesso E. BETTINELLI, *Ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia...)*, in AA. VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 21, 2010, 30, con ancora maggior enfasi ha sostenuto che se il Capo dello Stato «dovesse maturare la convinzione della palese incostituzionalità della legge a lui pervenuta per la promulgazione, il suo potere-dovere di garante si esprime in un immediato rifiuto di dar corso ad essa» (corsivo dell'A.).

Repubblica dovrebbe non procedere alla promulgazione della legge non tanto perché questa possa ipoteticamente configurare una sua responsabilità – che comunque non potrebbe essere esclusa aprioristicamente – ma perché il Capo dello Stato dovrebbe ergersi ad «estremo baluardo»²⁰ a garanzia della Costituzione contro gli intenti in qualche modo sovversivi dell'ordinamento costituzionale perpetrati dalla maggioranza che ha approvato la legge.

Quale sia la ragione che conduce il Capo dello Stato a non promulgare la legge – una sorta di “auto-tutela” per evitare di incorrere nella responsabilità stabilite nell'articolo 90 della Costituzione o in funzione di garanzia della Costituzione – il Presidente della Repubblica non dovrebbe operare in tal senso dopo la prima deliberazione da parte delle Camere, ma vi sarebbe la necessità di rinviare la legge alle Camere per permettere a queste di apporre eventuali modifiche – anche sulla base dei rilievi presidenziali contenuti nel messaggio di accompagnamento al rinvio – e solo nel caso di seconda approvazione nel medesimo testo, il Capo dello Stato potrebbe rifiutarsi di procedere alla promulgazione. Rispetto ai casi trattati in precedenza circa l'inesistenza della legge, nel caso esaminato il Presidente della Repubblica ha infatti materialmente dinanzi a sé una legge perfettamente formata e non priva di requisiti per la sua esistenza, ma bensì una legge viziata da una lesione al testo costituzionale alla quale le Camere possono certamente porre rimedio tra la prima e la seconda approvazione.

La circostanza che la lettera dell'articolo 74 della Costituzione non preveda tali ipotesi, e che attraverso il riconoscimento del diniego della promulgazione della legge sembrerebbe essere assegnato al Capo dello Stato un potere ben più incisivo di quanto espressamente affidato dalla Costituzione, non pare un argomento insuperabile²¹, giacché il controllo sull'operato parlamentare non si tramuterebbe comunque probabilmente mai in un veto, inteso come atto impeditivo, nonché definitivo, all'entrata in vigore di una legge. La “chiusura del cerchio” sarebbe infatti rimessa con ogni probabilità alla Corte costituzionale, chiamata a risolvere un evidente conflitto tra il Parlamento (che ha deliberato l'atto legislativo) e il Capo dello Stato (che rifiuta la promulgazione)²² o, a contrario, tra il Capo dello Stato e il Parlamento, dove il primo, entro la

²⁰ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 466. Nello stesso senso vanno le considerazioni di C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, 202 s.

²¹ Come invece sostenuto da C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, ora in ID, *Diritto costituzionale vigente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1991, 251, il quale evidenzia «che in sede di promulgazione il Capo dello Stato pure in ipotesi di legge che (a suo parere) attenti alla Costituzione o implichi alto tradimento, non possa dopo la richiesta di riesame rifiutare la promulgazione è testualmente stabilito dall'art. 74 Cost., che, stabilendo espressamente l'obbligo di promulgazione, esclude che essa, per gravi che possano essere i vizi sostantivi della legge promulgata, possa configurarsi invece che come atto di obbedienza alla Costituzione come alto tradimento o attentato alla Costituzione». In senso analogo sembrano anche le riflessioni di S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 390 e 402, nota 178, C. ROSSANO, voce *Presidente della Repubblica. Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Roma, 1991, 9, e V. SICA, *La controfirma*, Napoli, 1953, 112.

²² Sulla circostanza che questo possa originare un conflitto da parte delle Camere si vedano P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 320, S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 497 ss.; A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione*, cit., 223 ss., il quale sottolinea che il Presidente della Repubblica potrebbe costituirsi «quale parte passiva nel conflitto per interposto potere contro di lui eventualmente sollevato dal Parlamento». Si veda però la diversa posizione, sebbene risalente, di A. PENSOVECCHIO LI BASSI, voce, *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1961, 1009, nota 44, il quale osserva che non potrebbe esservi conflitto nel caso in cui il Capo dello Stato rifiuti la promulgazione della legge, perché per aversi un conflitto «è necessario che si tratti di contrasti di attribuzioni e tali non sono quei casi in cui si disputi, non già intorno alla appartenenza di una potestà ma circa la osservanza di un dovere, in rapporto a violazioni di legge costituzionale, diverse da quella specifica che è data dall'incompetenza costituzionale».

scadenza dell'atto di promulgazione, voglia ricorrere alla Corte «perché [...] le Camere intendono costringerlo ad un atto contrario a Costituzione»²³. In tal modo, più che il Presidente della Repubblica, sarebbe la Corte costituzionale a fungere da soggetto chiamato a salvaguardare il sistema costituzionale, risolvendo il conflitto e determinando «prima di tutto se il presidente della Repubblica abbia in generale il potere di rifiutare anche dopo una nuova deliberazione delle Camere la promulgazione di una legge ordinaria contraria alla Costituzione, e in particolare, ove a questa prima domanda sia data risposta affermativa, spetterà alla Corte decidere se la legge in questione sia o non sia in contrasto colla Costituzione, e quindi se il presidente abbia in quel caso concreto il potere di rifiutare la promulgazione di quella legge»²⁴.

Sarebbe quindi la Corte costituzionale chiamata a stabilire se l'operato del Capo dello Stato sia stato realizzato al di fuori dei confini costituzionali, sebbene evidentemente impliciti: in caso di accertamento in tal senso, il “rischio” per il Presidente della Repubblica potrebbe essere la messa in stato di accusa da parte del Parlamento per aver rifiutato di dar corso ad un obbligo costituzionale (quello della promulgazione della legge), oppure lo scontro tra Parlamento e Presidente potrebbe eventualmente risolversi in ambito politico con le dimissioni di quest'ultimo²⁵.

Si conferma così, ancora una volta, il potere non decisivo del Presidente della Repubblica quanto all'esercizio di una funzione di controllo e, come si può notare, la Costituzione offre comunque tutti gli strumenti per mantenere un “equilibrio di sistema” anche in ipotesi che, oltre che ad essere probabilmente «di scuola»²⁶, possono considerarsi certamente estreme²⁷.

3. *Le ragioni costituzionalmente ammissibili del rinvio.*

Venendo ora ad analizzare il soggetto cui è affidata la titolarità sostanziale dell'atto di rinvio, sembra essere del tutto superata (anche dalla prassi) quella posizione dottrinale che poneva il

²³ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, in *Politica del diritto*, 4/2010, 714. In questo modo non si tratterebbe tanto di ipotizzare un rifiuto, ma di ricorrere alla Corte prima del rifiuto per legittimarlo preventivamente ed esercitarlo di fatto poi. Sul tema si veda anche E. BALBONI, *Ordinamento giudiziario: il rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2005, 411 s., secondo cui il Presidente della Repubblica «dovrebbe soprassedere alla promulgazione e sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte per fare accertare il vizio della legge, che escluderebbe l'obbligo di promulgazione». Questa interpretazione era stata proposta anche da S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 466.

²⁴ P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, cit., 621.

²⁵ In questo senso vanno le riflessioni di I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 94 s.

²⁶ Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, 347.

²⁷ Va peraltro sottolineato che almeno in un'occasione una parte della dottrina, che sembrerebbe essere comunque minoritaria, ha proposto dinanzi ad un caso concreto l'ipotesi di rifiuto della promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica. Come riporta L. ELIA, *I principi presi sul serio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2009, 2149 s., infatti, quando è stato riapprovata la legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario rinviata alle Camere dal Capo dello Stato Ciampi nel dicembre del 2004 e riapprovata con alcune modifiche da parte del Parlamento con la legge n. 150 del 2005, sono «emersi dubbi da parte di alcuni studiosi» che hanno invocato «l'ipotesi di un secondo rinvio alle Camere o di un rifiuto assoluto di promulgazione» in quanto «la riapprovazione non aveva tenuto conto della censura più grave, determinata dalla menomazione dei poteri del Consiglio Superiore della Magistratura, realizzata per di più con legge ordinaria». Lo stesso Autore sottolinea come anch'esso avesse sostenuto un «“conflitto di doveri” incombenti sul Presidente della Repubblica (obbligo ex art. 74 Cost., secondo comma; dovere di non promulgare una legge palesemente incostituzionale)» che si sarebbe dovuto risolvere in un rifiuto della promulgazione fondato sul «presupposto che fosse in gioco la salvaguardia di un principio appartenente a quella categoria ristrettissima elaborata dalla giurisprudenza costituzionale» dei principi supremi.

Governo come soggetto titolare dell'atto di rinvio poiché per il perfezionamento dello stesso è richiesta, ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione, la controfirma ministeriale²⁸. Diversamente, la linea di demarcazione che la dottrina prima e la Corte costituzionale poi hanno cercato di tracciare all'interno degli atti presidenziali, distinguendo tra quelli "propri" del Capo dello Stato e quelli, invece, per i quali è l'Esecutivo il soggetto che determina il *se* e il *contenuto* dell'atto, ha permesso di considerare la controfirma ministeriale nei primi come atto formale del Governo, chiamato appunto a verificare la sola correttezza formale dell'atto, e non quindi l'espressione dell'esercizio di un potere sostanziale da parte dell'Esecutivo o comunque di un potere co-esercitato tra questi ed il Capo dello Stato²⁹. In questa categoria, insieme ad altri numerosi poteri presidenziali³⁰, rientrerebbe anche il potere di promulgazione e il potere del rinvio delle leggi che, benché atti soggetti a controfirma, risultano essere ormai atti unanimemente considerati attribuiti sostanzialmente al Presidente della Repubblica³¹.

²⁸ Diversa, come noto, la posizione, che poi non ha avuto seguito nella prassi, di C. ESPOSITO, voce *Controfirma*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, 295 s., per il quale per il rinvio delle leggi, come tutti gli atti presidenziali, essendo necessaria la controfirma vi sarebbe la «collaborazione prevalente dei ministri». Da queste premesse, secondo l'Autore, nel caso di «discussioni tra Capo di Stato e ministri sulla opportunità di inviare un messaggio», il Capo dello Stato dovrebbe «arrend[ersi] ai ministri». Sul punto anche ID, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, in ID, *Capo dello Stato-Controfirma ministeriale*, Giuffrè, Milano, 1962, 59 ss. Più sfumata, ma per certi versi comunque incentrata su un ruolo da parte del Governo che può essere sostanziale, la posizione espressa da F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1955, 98, il quale riconosce al potere di rinvio una «duplice configurabilità» di «controllo politico e [...] controllo giuridico». Secondo l'Autore (113) il potere di rinvio potrebbe essere esercitato infatti anche nel semplice caso di approvazione di una legge "non gradita" alla maggioranza di governo e che per le più svariate ragioni sia comunque stata approvata dalle Camere (per esempio per assenza dei deputati della maggioranza). In questa ipotesi, infatti, «sarà possibile, al Governo, suggerire al Presidente della Repubblica di rinviare la legge al Parlamento per un nuovo esame che certo troverà la maggioranza più attenta e che potrà eventualmente condurre il Governo, in casi limite, a porre la questione di fiducia per richiamare i parlamentari ad una aperta assunzione delle loro responsabilità».

²⁹ In questo senso si veda S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.). Spunti ricostruttivi e critici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, ora in ID, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1992, 101 s. Come sottolinea P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 319, quindi, nel caso del rinvio presidenziale della legge la controfirma «si scolora e si riduce veramente al rango di autenticazione». Diversa l'interpretazione, che non ha trovato seguito nella dottrina e nella prassi, proposta per esempio da G. MOTZO, voce *Messaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, 150, il quale, aderendo ancora con maggior fermezza all'idea della completa disponibilità del Capo dello Stato del potere di rinvio, ritiene che esso sia atto non sottoposto a controfirma, nemmeno per un suo controllo formale. Secondo l'Autore, infatti, «si deve escludere la necessità della controfirma governativa alle esternazioni ed alle manifestazioni del Capo dello Stato in genere, restando al più opzionale l'adesione effettiva del Governo, attestata eventualmente mediante controfirma, ai messaggi motivati di rinvio di leggi alle Camere o ad altre esternazioni», poiché l'atto è di «responsabilità giuridica del Presidente (e quella politica connessa, alla stregua del disposto dell'art. 89 cost.) sono personali e complete per gli atti politici che da lui siano direttamente voluti».

³⁰ Gli altri poteri che rientrerebbero in questa categoria sono i messaggi alle Camere, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la nomina dei senatori a vita e, specialmente a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2006, il potere di concedere la grazia. Cfr. sul tema, per tutti, G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2006, 1988 ss.

³¹ Tra i molti che attribuiscono rilevanza esclusiva al Presidente della Repubblica in merito alla scelta di rinviare una legge alle Camere, si vedano, S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge*, cit., 99 ss., P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 318 ss., A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 763 s., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 635 s., e A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1984, 477 ss. Il tema della titolarità sostanziale del potere di rinvio delle leggi è peraltro stato risolto nella prassi sin dagli albori dell'esperienza costituzionale italiana. Come ricorda L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, 86, riferendosi ai primi casi di rinvio operati da Einaudi, «in un primo tempo, sembra che De Gasperi abbia manifestato le sue perplessità; ed è forse per tale ragione che i messaggi del '49 risultano controfirmati dai Ministri competenti per materia, anziché dallo stesso Presidente del Consiglio. Ma questo non toglie che le iniziative presidenziali abbiano avuto successo, liberando il campo dalla minoritaria opinione che affidava al Governo l'esercizio del rinvio, a fronte di leggi difformi dall'indirizzo politico governativo».

A partire dunque dalla concezione del rinvio delle leggi alle Camere come atto nel quale è preminente il ruolo del Capo dello Stato, è emersa, quale naturale conseguenza, l'esigenza di definire i contorni del potere di rinvio, con particolare attenzione alle ragioni che possono essere assunte a motivazione della richiesta di riesame.

Nel silenzio della Costituzione su tale punto, la dottrina si è interrogata in merito alle ragioni che dovrebbero o potrebbero essere adottate dal Capo dello Stato per rinviare una legge alle Camere ed il tema principale è stato quello di verificare se il rinvio possa essere esercitato solamente in relazione a presunte violazioni più o meno evidenti del dettato costituzionale da parte del legislatore, oppure se la richiesta di riesame alle Camere possa avvenire anche per ragioni attinenti al merito della disciplina legislativa.

Da un lato, una parte della dottrina, partendo dal ruolo complessivo che la Costituzione sembra affidare al Presidente della Repubblica (quale soggetto terzo e garante), ha escluso che questi possa utilizzare il potere di rinvio per ragioni diverse da dubbi di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nella legge deliberata dalle Camere e, quindi, la funzione di controllo sull'operato del legislatore sarebbe da esercitarsi in funzione della garanzia della costituzionalità delle leggi³².

Tale orientamento, che non ha avuto seguito nemmeno nella prassi³³, è stato invero presto superato e la dottrina maggioritaria sembrerebbe essersi orientata verso il riconoscimento in capo al Presidente della Repubblica del potere di effettuare anche rilievi di merito in sede di rinvio delle leggi.

³² In questo senso si veda specialmente E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955, 455 ss. Anche secondo V. SICA, *La controfirma*, cit., 176, «la richiesta di una nuova deliberazione non può avvenire per motivi di merito o di opportunità di una particolare disciplina legislativa. Il Presidente è anche qui vincolato. Gli si attribuisce il potere per l'ipotesi in cui una legge contenga una violazione della Costituzione». Più recentemente si veda G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, cit., 713, il quale osserva che «il capo dello Stato, nello svolgere il suo compito di garante della Costituzione, per rifiutare di firmare gli atti a lui proposti, sarà guidato da due criteri congiunti: a) deve trattarsi di un'incostituzionalità evidente, difficilmente contestabile da persone in buona fede; b) l'incostituzionalità ipotizzata deve aver generato significative ribellioni nel corpo politico e sociale. Se manca uno dei due requisiti, è opportuno che il capo dello Stato si astenga dall'esercitare un potere del genere e che la questione, se e quando sollevata dai soggetti legittimati a sollevarla, venga risolta dalla Corte costituzionale». Secondo L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 213 s., il «controllo presidenziale sulle leggi da promulgare, là dove si svolga con esiti negativi, dev'essere ancorato ai parametri costituzionali», pertanto, i «rinvii di puro merito non trovano [...] e non dovrebbero trovare posto nella prassi, qualora ispirata ad una corretta visione delle attribuzioni presidenziali». L'Autore, analizzando i casi di esercizio di rinvio sino ad allora avvenuti, trova conferma della sua tesi, poiché pur se «alcuni messaggi presidenziali di rinvio esponcano censure o rilievi pertinenti al merito politico delle scelte compiute dalle Camere [...] anche in queste ipotesi, infatti, le valutazioni di opportunità si giustificano, se ed in quanto accessorie rispetto alle argomentazioni vertenti sulla legittimità dell'atto legislativo o delle sue disposizioni». Su tali casi, che in realtà non sempre sono contraddistinti dall'essere fondati né sulla violazione della Costituzione, né tantomeno avere una solida base costituzionale si veda *infra* § 6. Anche I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 156 ss., sembrerebbe ritenere che il Capo dello Stato debba esimersi da rinvii che possono coinvolgere l'indirizzo politico. Più chiaramente in questo senso P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, cit., 329, il quale osserva che i rinvii per motivi di merito renderebbero tale potere «prossimo a quello della sanzione, introducendo, con una sua propria valutazione discrezionale degli interessi in gioco, il Capo dello Stato nel procedimento di formazione della legge, dal quale in modo inequivoco è stato escluso dal costituente [e] rischierebbe di renderlo strumento di una parte politica, ciò in piena contraddizione con il suo ruolo *super partes*». A favore dell'esclusione dei rinvii per motivi di merito si vedano, infine, le recenti osservazioni di F. FERRARI, *Tra poteri e responsabilità. Prerogative presidenziali e controfirma ministeriale*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 397, nota 54, il quale ritiene che «il Presidente della Repubblica non potrebbe esercitare il potere di rinvio per motivi di merito politico, ma solo in caso di *evidente incostituzionalità*» (enfasi aggiunta).

³³ Vedi *infra* §§ 6 e ss. dove si può evincere che la prassi è orientata in tal senso, peraltro sin dall'esperienza presidenziale di Einaudi.

Pur essendo questa la posizione predominante nella dottrina³⁴, la stessa non è priva di diverse sfumature volte ad indicare quali possono essere comunque i limiti in virtù dei quali il Presidente della Repubblica dovrebbe astenersi dal rinvio. A partire dalla posizione costituzionale del Capo dello Stato si ritiene, ad esempio, che i rinvii per ragioni riconducibili al merito siano ammissibili solo qualora il Capo dello Stato con tale atto non sia «portatore di un proprio indirizzo politico» o non si riveli «sostenitore dell'indirizzo politico di maggioranza o di quello di gruppi di minoranza»³⁵. Oppure, si sostiene che, pur potendo essere riferite al merito, le motivazioni utilizzate dal Presidente della Repubblica dovrebbero riguardare tutt'al più il c.d. merito costituzionale, ovvero sia avere ad oggetto ragioni di opportunità limitate però ad «indicare quali implicazioni negative, anche se indirette, possono derivare al funzionamento della Costituzione dal contenuto della legge»³⁶.

Si tratta quindi di posizioni dottrinali, quelle qui sommariamente riprese, che tenderebbero a circoscrivere le ipotesi del rinvio alle Camere³⁷, nonostante nella Costituzione non sia previsto testualmente alcun limite circa le ragioni che il Capo dello Stato può addurre nel messaggio motivato cui si accompagna la richiesta di riesame.

³⁴ Tra le molte voci della dottrina in questo senso si vedano V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 635, nota 40, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, cit., 197 ss., F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, cit., 97, C. CHIMENTI, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviato dal Presidente della Repubblica*, cit., 184, S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.)*. *Spunti ricostruttivi e critici*, cit., 95 ss.; S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 419; F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, cit., 1022; A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 772 s.; R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 15 luglio 2008, § 2, e P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 319 ss., il quale osserva altresì che le due *ratio* sulle quali può fondarsi il rinvio presidenziale alle Camere sono entrambe deducibili anche dai lavori dell'Assemblea costituente.

³⁵ S.M. CICONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 113, il quale però è ben consapevole del fatto che «tale valutazione non è sempre agevole, ma è pur vero che proprio in circostanze del genere dovrà emergere la prudenza e l'imparzialità del Presidente della Repubblica». Simile la posizione espressa da MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 753 e nota 2, il quale ritiene che il rinvio possa essere motivato da ragioni di «inopportunità», ma subito dopo aggiunge che tale è «da intendere in correlazione con la posizione del presidente, organo estraneo all'indirizzo politico». Ed è proprio per «l'esigenza di evitare che il rinvio presidenziale appaia espressione di un indirizzo politico del Presidente, o possa interpretarsi come preferenza per una fra le posizioni contrastanti manifestatesi in parlamento o nel paese in ordine alla legge in contestazione», che l'Autore «consiglia un uso molto moderato della potestà di rinvio» (755).

³⁶ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1951, 959. Sembrano aderire a questa impostazione anche T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, 254 ss., e G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, Milano, 1964, 50 ss. In senso parzialmente analogo sembrano potersi richiamare S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 451 s., i quali, analizzando complessivamente le attribuzioni del Capo dello Stato, sottolineano che «senza alcun dubbio, il modello prevalente e determinante dell'inserzione presidenziale nel procedimento relativo ad un atto è dato dalla *funzione di controllo* della legittimità costituzionale dell'attività di altri organi costituzionali; essa tuttavia consente al Presidente anche lo svolgimento di una *funzione attiva*, diretta alla volizione dell'atto e alla determinazione del contenuto». Al contempo però, ritenendo che «pare difficile contestare che il Presidente possa intervenire anche con le motivazioni di inopportunità legislativa tout court, una volta [però] che le affianchi a motivazioni svolte sul piano più rigorosamente costituzionale», sembrano ammettere che il Presidente della Repubblica non possa attivare il potere di rinvio per ragioni squisitamente di merito. Va altresì osservato che anche questi Autori, riferendosi alla prassi, sostengono che le motivazioni di merito, pur presenti in alcuni dei messaggi di rinvio, siano «state aggiunte come accessorie, ovvero sono state sviluppate come tali pur avendo una sicura base costituzionale». Non dissimile la posizione di A. M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, cit., 644, il quale quando si riferisce ai rinvii per motivi di «opportunità politica» li qualifica come «riguardanti la rispondenza della legge agli interessi supremi della Nazione».

³⁷ Cfr. in questo senso S. PAJNO, *Art. 74*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Milano, 2006, 1440, il quale riferendosi alla dottrina sottolinea come questa abbia «provato a circoscrivere, tra i motivi di “merito”, quelli idonei a giustificare l'utilizzazione di tale strumento». Simili le osservazioni di M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, 219, la quale sottolinea che «non di rado la dottrina si è dimostrata restia ad ammettere un tanto ampio esercizio. Così, pur non escludendo in via di principio la possibilità di rinvii per motivi di merito, ci si è occupati, allo stesso tempo, di limitarne i casi».

Se si legge l'art. 74 della Costituzione diviene di per sé complicato individuare quali sono le ragioni che possono condurre il Presidente della Repubblica a chiedere alla Camere un riesame della legge approvata o, a contrario, le ragioni che non possono essere assunte come oggetto della motivazione cui si accompagna necessariamente il rinvio. A questo si aggiunga poi che distinguere nettamente tra "legittimità" e "merito", oltre ad essere talvolta arduo, può anche essere del tutto insufficiente ai fini dell'inquadramento del potere di rinvio. In effetti, se il Capo dello Stato dovesse motivare una qualche illegittimità della legge sarebbe sempre nella sua disponibilità farlo, poiché l'interpretazione di una disposizione legislativa, pur erronea che essa possa essere, può probabilmente sempre condurre il singolo interprete a ritenere che essa confligga con una qualche disposizione costituzionale³⁸ o con una qualche decisione del Giudice costituzionale³⁹; pertanto il Capo dello Stato potrebbe sempre invocare la violazione dei precetti costituzionali anche al solo fine di mettersi «al riparo dalla censura di un'indebita invasione del campo esclusivamente riservato agli organi di indirizzo»⁴⁰.

Oltre a ciò, e nel silenzio della Costituzione, vi è da chiedersi se davvero vi sia la possibilità, ammesso che solo alcuni rinvii possano essere esercitati dal Capo dello Stato, di una limitazione all'esercizio della funzione di controllo presidenziale e della sua eventuale sindacabilità. L'unico rimedio dinanzi ad un Capo dello Stato che utilizzi con eccessiva disinvoltura il potere di rinvio della legge, potrebbe essere rappresentato dal rifiuto della controfirma da parte del Governo, pur sempre tendenzialmente espressione della maggioranza che ha approvato la legge e, quindi, soggetto probabilmente molto interessato all'entrata in vigore effettiva della stessa. In assenza della controfirma, non potendosi perfezionare l'atto, il potere del Presidente della Repubblica verrebbe sostanzialmente "bloccato" e la sorte del rapporto tra Capo dello Stato e Governo potrebbe risolversi in un conflitto tra Presidente della Repubblica e Governo (come accaduto con il potere di grazia) o, per esaurirsi in ambito politico, con le eventuali dimissioni del Governo o del Presidente della Repubblica⁴¹.

Alla luce di queste considerazioni, l'operato del Presidente della Repubblica resta tutt'al più criticabile – di volta in volta – dinanzi al caso concreto, specie laddove si riscontri un utilizzo del potere presidenziale che possa apparire del tutto arbitrario. Ciò non toglie, però, che se il

³⁸ In questo senso vanno le acute osservazioni di A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 190, il quale ricorda che «per un verso o per un altro, un'accezione di legittimità costituzionale concettualmente ed assiologicamente pregnante ed estesa al massimo delle sue capacità espressive consentirebbe, senza soverchie difficoltà, di motivare in suo nome pressoché ogni rinvio». Sul punto si veda S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2006, 858, il quale sottolinea come «Ciascun Presidente potrebbe [...] tramutare il proprio dissenso sull'opportunità/utilità di una legge ("merito") in censura di "legittimità" e, probabilmente, viceversa».

³⁹ Sull'utilizzo della giurisprudenza costituzionale come elemento per suffragare le ragioni del rinvio alle Camere si veda *infra* specialmente in relazione all'esperienza presidenziale di Scalfaro e Ciampi.

⁴⁰ A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., 188. In questo senso anche G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, cit., 198, il quale in relazione alla dottrina del "merito costituzionale", che vuole questo come unico merito che può essere assunto a parametro per il rinvio presidenziale, sottolinea che, volendo, «quasi tutto quello si vuole può essere ricondotto con logica coerenza al merito e alla attuazione della Costituzione».

⁴¹ In questo senso A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 763 s., il quale infatti ritiene che un conflitto di questo genere debba e possa risolversi esclusivamente in un campo politico, giacché secondo l'Autore «difficilmente potrebbe essere portato innanzi alla Corte costituzione, dati i connotati interni di esso».

Presidente della Repubblica ritenesse di rinviare alle Camere un numero elevato di leggi e per i più svariati motivi, non si produrrebbe alcun «scontr[o] con il modello costituzionale»⁴².

Ipotesi, quest'ultima, ben lontana dall'essersi realizzata nel nostro ordinamento e che sembra in realtà di difficile concretizzazione. Si può infatti immaginare che il ricorso eccessivo al rinvio alle Camere per ragioni di "natura politica" possa produrre un drastico ridimensionamento del potere stesso, poiché questo diverrebbe un meccanismo facile da superare (con la riapprovazione da parte delle Camere⁴³) e perderebbe di consistenza l'intento di fondo del potere stesso, che sembrerebbe quello di poter riaprire un dibattito in sede parlamentare – nella speranza che questo possa essere costruttivo – circa un provvedimento approvato dalle Camere sul quale il Presidente della Repubblica esprime dei rilievi.

Non a caso, forse, nell'esperienza costituzionale italiana solo quando il Capo dello Stato ha rinviato adducendo argomentazioni di merito in relazione alla disciplina approvata dal Parlamento si è assistito ad una riapprovazione della legge da parte delle Camere senza alcuna modifica⁴⁴ o, per lo più, in questi casi le leggi riapprovate aderivano solo in modo parziale alle indicazioni contenuto nel messaggio di rinvio. Viceversa, quando la questione sottoposta alle Camere da parte dal Presidente della Repubblica ha riguardato la possibile illegittimità costituzionale della legge, il Parlamento, se ha riapprovato la legge, tendenzialmente lo ha fatto aderendo ai rilievi presidenziali⁴⁵. Da questo si potrebbe dedurre, quindi, che maggiore è l'utilizzo del potere di rinvio delle leggi motivato da ragioni di merito e maggiore può essere (seppur due casi forse non possono rappresentare certamente una prassi) l'arroccarsi del Parlamento sulle sue precedenti decisioni.

Allo stesso tempo, sembra difficile immaginare un eccessivo intervento del Presidente della Repubblica in sede di controllo sull'attività legislativa del Parlamento, perché lo stesso Capo dello Stato, pur irresponsabile ai sensi del dettato costituzionale, resta sempre portatore di una responsabilità politica non tanto dinanzi al Parlamento che lo ha eletto⁴⁶ ma specialmente davanti all'opinione pubblica. Per tale ragione, e la prassi lo ha oltremodo dimostrato, è difficile che il Capo dello Stato si eriga sistematicamente a soggetto che si pone contro le forze politico-parlamentari (quando le leggi godono di grande consenso parlamentare) o contro le forze politiche di maggioranza (quando le leggi sono espressione della sola maggioranza di Governo).

⁴² Cfr. in questo senso V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, 173 s.

⁴³ Nelle quali peraltro, ai sensi dei rispettivi regolamenti, si prevede che il disegno di legge possa essere riesaminato solo nelle parti oggetto del messaggio di rinvio

⁴⁴ Si tratta dei due casi accorsi nella X Legislatura relativi al rinvio della legge n. 33 del 1992 "Modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica" che era stata rinviata dal Capo dello Stato il 16 agosto 1991, e della legge n. 183 del 1992 "Modifica dei requisiti per l'iscrizione all'albo ed elevazione del periodo di pratica professionale per i ragionieri e periti commerciali" che era stata rinviata il 3 gennaio 1992.

⁴⁵ Si vedano i lavori di G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, 26 ss., e di S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, 889 ss., i quali verificano il prosieguo parlamentare delle leggi rinviate dai Presidenti della Repubblica.

⁴⁶ Che pure lo potrebbe rieleggere come le ultime due esperienze presidenziali (Napolitano prima e Mattarella poi) hanno avuto modo di dimostrare. In effetti la possibilità di rielezione potrebbe indurre, a contrario, il Presidente della Repubblica ad utilizzare con cautela i poteri di controllo previsti della Costituzione, in modo da non essere inviso alle forze politiche parlamentari.

4. *Il rinvio della legge costituzionale o di revisione costituzionale.*

Oltre alle ragioni che possono essere assunte dal Presidente della Repubblica per giustificare l'esercizio del potere di rinvio alle Camere, ben più interessante risulta essere il tema degli eventuali limiti al suo utilizzo. Limiti che potrebbero sorgere non tanto sulla base delle diverse ragioni che possono legittimare la richiesta di riesame della legge, quanto in virtù dell'oggetto contenuto nella legge, della tipologia della legge approvata dal Parlamento o del momento in cui viene esercitato il potere di rinvio⁴⁷.

Con riguardo alla "tipologia" di leggi che il Presidente della Repubblica potrebbe rinviare alle Camere, un tema certamente da indagare è quello della possibilità di utilizzare tale prerogativa in relazione ad una legge costituzionale o di revisione costituzionale. Il tema del rinvio di queste leggi, sul quale la dottrina sembra essere a grandi linee favorevole⁴⁸, va affrontato prendendo in considerazione diversi punti di vista.

⁴⁷ In questo senso la questione più dibattuta e non sconosciuta sin dalle prime esperienze presidenziali è quella dell'esercizio del potere di rinvio dopo che sia stato emanato il decreto di scioglimento delle Camere o comunque nelle immediatezze del termine della Legislatura. Si deve sottolineare a tal proposito che in ben undici occasioni (quattro sotto la presidenza Segni, due sotto la presidenza Pertini, quattro durante la presidenza Cossiga e una di Ciampi) il messaggio di rinvio è stato trasmesso alle Camere a meno di un mese dal decreto di scioglimento delle Camere; mentre in cinque occasioni (quattro nella presidenza di Cossiga e uno in quella di Ciampi) il rinvio è addirittura successivo o contestuale all'emanazione del decreto di scioglimento (v. sul punto S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, 889 ss.). Specialmente nell'ultima ipotesi vi sono alcune questioni da valutare inerenti alla possibilità per il Parlamento sciolto di convocarsi per discutere ed eventualmente approvare la legge rinviata. Da un lato, infatti, deve essere osservato che se le Camere che hanno approvato la legge si considerassero non competenti ad approvare la legge in regime di *prorogatio*, questa necessariamente decadrebbe (salva la possibilità di essere approvata nella successiva legislatura). La circostanza che il disegno di legge, secondo l'interpretazione del dettato regolamentare di Camera e Senato, venga "ripescato" nella successiva legislatura senza la necessità di essere ripresentato (v. in questo senso gli analoghi pareri della Giunta per il Regolamento di Camera e Senato dell'11 marzo 1992), non pone nel vuoto la criticità di un Presidente della Repubblica che adotta l'atto di rinvio a fine legislatura, giacché nelle nuove Camere potrebbe esserci una diversa maggioranza rispetto a quella che ha approvato la legge (o comunque non è detto che vi sia interesse per le nuove Camere di approvare la legge oggetto del rinvio). In buona sostanza il potere di rinvio, benché con queste interpretazioni regolamentari, potrebbe comunque assumere le caratteristiche della definitività e si potrebbe pertanto considerare precluso al Capo dello Stato un intervento di questo genere a fine legislatura o a legislatura ormai conclusa. Tale ipotesi sembra però dover essere negata sul presupposto che il potere di rinvio, per come disciplinato nella Costituzione, non pare avere limiti temporali di sorta. Conseguentemente, bisognerebbe allora valutare se le Camere, una volta intervenuto il decreto di scioglimento, abbiano la facoltà di convocarsi per la riapprovazione della legge, sempre che non si tratti di una conversione in legge di un decreto legge per la quale si dovrebbe applicare l'articolo 77, secondo, comma della Costituzione che ammette certamente la convocazione delle Camere, anche se sciolte, per svolgere tale attività normativa (come accaduto peraltro per l'approvazione della legge di conversione n. 81 del 2006 che dapprima era stata rinviata alle Camere da parte del Presidente Ciampi). A tal proposito va segnalato che si è registrata una prassi parlamentare che consente la riconvocazione delle Camere per discutere i disegni di legge rinviati dal Capo dello Stato e che in due occasioni si è assistito all'approvazione della legge una volta spirato il termine della legislatura (si tratta dell'approvazione della legge n. 257 del 1992 e della legge n. 46 del 2006). Sul tema, in generale, si vedano G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, passim, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Zingali*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1965, 27 ss. Secondo A. MANZELLA, *Camere sciolte e rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1992, 313 ss., le Camere in regime di prorogatio non potrebbero riapprovare la legge rinviata; diversamente per P. CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere quale limite all'esercizio della funzione legislativa*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004, 467 ss., si dovrebbe ammettere tale possibilità.

⁴⁸ Motivano favorevolmente con diversi accenti P. VIRGA, *La revisione costituzionale*, Palermo, 1950, 112 ss., S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 439, F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, cit., 148 ss., G. GROTTANELLI DS SANTI, *Art. 73-74*, cit., 206 ss., P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XV, Torino, 1968, 785, L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981, 142 ss., P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, cit. 355 ss., e L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato*, cit., 86 ss.

La circostanza che il potere di rinvio sembrerebbe far riferimento solamente alle leggi ordinarie, data la sua collocazione nell'articolo 74 della Costituzione⁴⁹, non pare essere di per sé argomento sufficiente per escludere tale possibilità anche per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale. È stato infatti rilevato che tutto il procedimento di revisione costituzionale rimanda alle parti della Costituzione sul procedimento legislativo in generale⁵⁰ e non si potrebbe escludere solo per tale ragione la possibilità di un intervento del Presidente della Repubblica.

Anche questo argomento non è però sufficiente a riconoscere tale potere nella procedura dell'art. 138 della Costituzione. Se si ammettesse – per un attimo – la possibilità del Presidente della Repubblica di rinviare le leggi costituzionali bisognerebbe considerare che questa è un'attività che può essere compiuta esclusivamente alla fine dell'*iter* di approvazione della legge. Così come accade per le leggi ordinarie, infatti, anche in questo caso il rinvio dovrebbe poter essere esercitato esclusivamente nel momento in cui il Capo dello Stato si trova nelle condizioni di poter promulgare l'atto legislativo di rango costituzionale. Quando la legge costituzionale o di revisione costituzionale è stata approvata con la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere, la promulgazione avviene immediatamente dopo la seconda deliberazione. Viceversa, quando vi sia stata l'approvazione in seconda deliberazione con la maggioranza assoluta, la promulgazione avviene decorsi i tre mesi dalla pubblicazione della legge costituzionale (nel caso in cui nessuno dei soggetti titolati abbia richiesto il *referendum*) oppure dopo lo svolgimento della votazione popolare con esito positivo. In quest'ottica, quindi, non sarebbe ammissibile esercitare il potere di rinvio prima dei momenti appena richiamati, che rappresentano le diverse occasioni in cui il Presidente della Repubblica è nelle condizioni di promulgare la legge approvata secondo la procedura indicata nell'articolo 138 della Costituzione⁵¹.

⁴⁹ In questo senso specialmente L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 210, e G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 296 s.

⁵⁰ Cfr. in tal senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1232, V. ANGIOLINI, voce *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997, 311, e P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi*, cit., 355. Nello stesso senso si veda più recentemente A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2018, 28, la quale osserva che «l'art. 74 Cost., per la collocazione e per il contenuto, si riferisce al procedimento di approvazione della legge in generale e non soltanto della legge intesa quale fonte primaria dell'ordinamento».

⁵¹ Questo si evince da una lettura sistematica della Costituzione che all'art. 138, in riferimento alla legge costituzionale o di revisione costituzionale, non fa alcun cenno alla promulgazione, intendendosi quindi richiamate le regole generali sulla stessa; mentre prevede espressamente che non sia promulgata la legge sottoposta a *referendum* nel caso in cui non sia approvata dalla maggioranza dei voti validi. A conferma di ciò si veda anche la legge n. 352 del 1970, attuativa dei *referendum* previsti dalla Costituzione, nella quale sono indicati i "momenti" promulgativi citati nel testo e dove si sottolinea, peraltro, che nel caso di approvazione con la maggioranza assoluta il Ministro di Giustizia deve provvedere all'immediata pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale «distintamente dalle altre leggi, senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione». Con ancora maggiore chiarezza R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 18, osserva che «l'art. 74 una volta ritenuto applicabile pure alle leggi costituzionali, prevede infatti che il rinvio possa avvenire "prima di promulgare la legge" e quindi nel momento in cui la legge giunge, attraverso i canali ufficiali, agli uffici della presidenza per la promulgazione, presupponendo quindi che l'intero procedimento ad essa precedente si sia definitivamente concluso. Del resto l'art. 138 Cost. stabilisce che "la legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi", derivandone che la legge costituzionale viene inviata al Presidente per la promulgazione solo dopo l'esito del referendum (o il decorso dei tre mesi, quando questo non venga richiesto)». In questo senso si veda anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1232 s., nota 2, il quale quindi esclude che possa esserci il rinvio alle Camere prima del *referendum* e T. GROPPI, *Art 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, 2715 ss., la quale in relazione alla possibilità del rinvio quando vi sia il *referendum*, osserva che «una qualche forma di intervento presidenziale previo rispetto al pronunciamento popolare sarebbe auspicabile, ma essa ci sembra assai difficile (per non dire impossibile) da configurare nel nostro ordinamento, in base alle norme vigenti». Per tutte queste ragioni non sono condivisibili le considerazioni di R. DICKMANN, *Il rinvio alle Camere delle leggi costituzionali. Alcuni spunti di riflessione in Federalismi.it*, n. 21/2010, 6, che, nell'intento di sostenere che il rinvio presidenziale possa essere effettuato tra la prima e la seconda deliberazione effettuata dalla Camere,

La possibilità che vi sia l'intervento popolare ha condotto parte della dottrina a ritenere che in tali casi venga meno il potere di rinvio del Presidente della Repubblica, poiché, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, il Capo dello Stato con l'atto di rinvio si rivolge esclusivamente alle Camere, alla quali richiede un riesame del testo deliberato, e non anche ad altri soggetti, quali appunto il corpo elettorale⁵². A maggior ragione, si potrebbe ritenere non oppugnabile, fermo restando quanto si dirà poi in relazione al superamento dei limiti alla revisione costituzionale, una decisione assunta direttamente dai cittadini, in considerazione del fatto che la possibilità di mettere in discussione una loro decisione in merito al testo della Costituzione dovrebbe quantomeno essere sottoposte ad esplicita previsione costituzionale che autorizzi il Capo dello Stato ad intervenire nel procedimento "contro" l'espressione del soggetto detentore della sovranità. La possibilità della partecipazione popolare tramite il *referendum* dovrebbe quindi impedire il ricorso al rinvio da parte del Presidente della Repubblica e questo indipendentemente dal fatto che vi sia stata o meno la partecipazione popolare, giacché anche il mancato ricorso al *referendum* da parte dei cittadini è un comportamento «a cui la Costituzione annette valore giuridico equipollente all'espressione diretta della volontà popolare»⁵³.

Escluso, per tali ragioni, l'intervento del potere di rinvio nel caso di votazione favorevole al *referendum* previsto dall'articolo 138 della Costituzione, non resta che chiedersi se il Presidente della Repubblica possa intervenire quando nella seconda deliberazione sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere.

Una causa che condurrebbe alla non configurabilità del potere di rinvio presidenziale anche nel caso di approvazione parlamentare con i due terzi richiesti dall'articolo 138 della Costituzione, sarebbe da ravvisarsi sempre nella circostanza che l'articolo 74 faccia riferimento ad una "nuova deliberazione", cosicché il potere di rinvio dovrebbe ritenersi escluso tutte le volte che dal suo «esercizio derivino necessariamente conseguenze diverse e più gravose rispetto a quella prevista dall'art. 74 Cost. Il che, nei confronti delle leggi costituzionali, significa che il loro rinvio da parte del Presidente della Repubblica è inammissibile qualora ciò comporti il rinnovo dell'intero procedimento – e dunque da parte di ciascuna Camera una deliberazione non già ulteriore e singola bensì duplice»⁵⁴. A questa considerazione, che può essere utilizzata a rafforzamento per

ritiene che «l'art. 74, primo comma, Cost., nel prevedere che il Presidente della Repubblica possa chiedere alle Camere una nuova deliberazione "prima della promulgazione", si riferisce come ricordato al procedimento legislativo ordinario: interpretando analogicamente l'art. 138 Cost. alla luce di tale disposizione, si può sostenere che anche il rinvio di un testo costituzionale adottato in prima deliberazione avverrebbe comunque prima della sua promulgazione». In questo senso si vedano anche S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 439 ss., nota 218, e F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1962, vol. I, 393 s., il quale ritiene che il Capo dello Stato dovrebbe poter rinviare prima dell'indizione del *referendum*, dopo tale momento, invece, l'esercizio del potere di rinvio dovrebbe considerarsi precluso.

⁵² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1232, A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 753, S.M. CICCONE, voce *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, Giuffrè, 1989, 140 ss. Anche secondo S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 441 ss., nota 218, il rinvio non può essere effettuato nel caso di referendum confermativo, anche se, per lo stesso Autore, questo dovrebbe quindi esercitarsi prima del referendum (su tali ipotesi vedi *supra* nel testo e nota precedente).

⁵³ A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 752 s.

⁵⁴ S.M. CICCONE, voce *Revisione costituzionale*, cit., 141. Lo stesso Autore (142), dopo aver argomentato per l'improponibilità del rinvio nel caso della revisione costituzionale, ritiene che esso possa essere invece esercitato nei casi in cui dalla promulgazione della legge costituzionale o di revisione costituzionale possa sorgere una responsabilità per il Capo dello Stato. In tali casi «il Presidente della Repubblica, prima di rifiutare in assoluto la promulgazione, può rinviare la legge alle Camere preannunciando ad esse nel messaggio che accompagna il rinvio la propria intenzione di rifiutare la promulgazione ove la legge venga riapprovata». Secondo l'Autore questa ipotesi «rafforza quanto in precedenza sostenuto in ordine alla generale inammissibilità del rinvio di leggi costituzionali. In questo caso, infatti, siamo di fronte ad un rinvio atipico il cui fine

l'esclusione del potere di rinvio anche quando sia stato tenuto, o vi sia stata la possibilità di tenere, il *referendum* costituzionale, si potrebbe obiettare che in realtà il rinvio della legge potrebbe non riaprire tutto il procedimento, bensì appunto solo la seconda deliberazione⁵⁵. In questo caso, però, le questioni interpretative da affrontare sarebbero molteplici. Se si ammettesse la votazione di emendamenti in seconda deliberazione, che allo stato attuale è attività preclusa dai regolamenti parlamentari⁵⁶ (ma non per questo argomento decisivo)⁵⁷, il procedimento sarebbe comunque da considerarsi una “prima deliberazione” in caso di modifica del testo da parte delle Camere, cosicché per portare a termine il procedimento legislativo non sarebbe sufficiente una (nuova) deliberazione ma bensì due.

Argomento ulteriore, e probabilmente determinante, a sostegno dell'esclusione del potere di rinvio delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale è legato alle ragioni che possono condurre il Capo dello Stato all'attivazione del suddetto potere. Si è detto in precedenza delle ragioni sulle quali può fondarsi il potere di rinvio del Presidente della Repubblica. Per quanto attiene alle questioni riguardanti le presunte illegittimità costituzionali del contenuto della legge deliberata dalla Camere non si comprende come esse possano essere utilizzate dal Presidente della Repubblica come presupposti per il rinvio della legge costituzionale o di revisione costituzionale, giacché, salvo quanto si dirà in relazione alla violazione dei limiti impliciti alla revisione, il procedimento è volto all'introduzione di una disposizione pari-ordinata a quelle che si assumerebbe come parametro per la valutazione del rinvio stesso. Per quanto riguarda le ragioni di opportunità o di merito, sembrano essere del tutto inammissibili in sede di modifica costituzionale. Rispetto alla legge ordinaria, in questo procedimento infatti le Camere hanno già assunto una determinazione per ben quattro volte e con una convergenza delle forze politico-parlamentari (di maggioranza ed opposizione) tale da essere almeno pari ai due terzi in entrambe le Assemblee o, se inferiore, con l'assenso diretto o indiretto del corpo elettorale. Questi sono tutti elementi in grado di assicurare un procedimento di modifica costituzionale sufficientemente “garantito”, e la possibilità che la volontà di un altro organo possa far riaprire tutto il procedimento appare, nel silenzio della Costituzione, quantomeno problematica dal punto di vista del rapporto complessivo tra i poteri.

Prediligere l'interpretazione che vuole precluso un intervento attivo da parte del Capo dello Stato nel corso della revisione costituzionale, non significa dover necessariamente ritenere che questo sia completamente emarginato da tale procedimento. Infatti, come si è detto per le leggi ordinarie (*supra* §2), il Presidente della Repubblica dovrebbe avere la facoltà di rifiutare la promulgazione laddove le disposizioni approvate dal Parlamento ed eventualmente anche confermate dagli elettori, benché di rango costituzionale, siano tali da superare i limiti alla

è soltanto quello di consentire alle Camere di evitare un effetto – il rifiuto assoluto di promulgazione della legge – ben più grave e definitivo rispetto a quelli che sono gli effetti normali del rinvio della legge».

⁵⁵ Cfr. in tal senso D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi. Tomo I. Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2011, 301.

⁵⁶ Ai sensi degli artt. 99 del Regolamento della Camera e 123 del Regolamento del Senato che impongono un riesame da parte della Commissione competente (che riferisce all'Assemblea) e specificano che in Assemblea il testo è sottoposto solamente alla votazione finale senza la votazione articolo per articolo e senza la possibilità di presentare emendamenti, ordini del giorno, proposte di stralcio, questioni pregiudiziali e sospensive.

⁵⁷ Come rileva giustamente L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato*, cit., 86 s.

revisione costituzionale o siano foriere di gravi vizi formali nella loro formazione da non doversi considerare “leggi”⁵⁸.

Infine, non va dimenticato, come peraltro già accaduto durante la Presidenza Napolitano, che il Presidente della Repubblica può intervenire con un’attività di *moral suasion* nel corso del procedimento legislativo per segnalare incongruenze o l’inopportunità stessa della legge in discussione, senza quindi essere estromesso del tutto dal circuito legislativo⁵⁹. Questo tipo di intervento, fortemente criticato in dottrina perché, inserendosi «nella fase formativa della legge [può] condizionarne il processo di elaborazione e quindi agire secondo moduli che è arduo ricondurre nell’ambito proprio della funzione di garanzia giuridica che definisce il rapporto fra Presidente della Repubblica e attività legislativa»⁶⁰, potrebbe invero giustificarsi all’interno del procedimento di formazione di una legge costituzionale o di revisione costituzionale proprio alla luce della preclusione per il Presidente della Repubblica di esercitare azioni successive alla deliberazione parlamentare⁶¹.

5. *Il rinvio della legge di conversione del decreto legge.*

Per quanto concerne i limiti al potere di rinvio riguardanti la legge di rango ordinario, un tema è quello di valutare se la richiesta di riesame possa avere ad oggetto una legge di conversione del

⁵⁸ Accomunano le due fattispecie di legge ordinaria e di legge costituzionale S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 465 ss., e I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 201 s. Analoghe le conclusioni cui perviene S.M. CICCONE, voce *Revisione costituzionale*, cit., 139, il quale peraltro sottolinea che sono casi nei quali potrebbe sorgere una responsabilità del Capo dello Stato.

⁵⁹ Il caso richiamato è quello della lettera dell’ottobre 2010 del Capo dello Stato Napolitano al Presidente della I Commissione Affari Costituzionali del Senato (Vizzini), con la quale, in relazione al disegno di legge costituzionale volto ad introdurre l’immunità per le alte cariche dello Stato, il Presidente della Repubblica sottolineava «profonde perplessità sulla conferma da parte della commissione della scelta d’innovare la normativa vigente prevedendo che la sospensione dei processi penali riguardi anche il presidente della Repubblica». Con ancor maggior enfasi, Napolitano sosteneva altresì che tale normativa, «nella parte in cui consente al Parlamento in seduta comune di far valere asserite responsabilità penali del presidente della Repubblica a maggioranza semplice anche per atti diversi dalle fattispecie previste dal citato articolo 90», fosse «viziata da palese irragionevolezza».

⁶⁰ G. SCACCIA, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, 101, il quale aggiunge, in riferimento al caso citato nella nota precedente, che «va sottolineata l’irritualità di un intervento formale del Capo dello Stato nel corso dei lavori parlamentari, di cui – salvo errore – non constano precedenti nell’esperienza repubblicana e che anche in periodo statutario si riteneva non fosse consentito al Sovrano». In senso non troppo dissimile A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 12 s., nota 32, il quale sottolinea che in tali casi «resta, però, ugualmente il dubbio (e la preoccupazione) che gli interventi *ex ante* possano tradursi in una sostanziale interferenza nei processi di elaborazione delle decisioni politiche e di produzione normativa».

⁶¹ Sembrano in questo senso le considerazioni di M. E. BUCALO, *L’“anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell’epoca del maggioritario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 5, la quale in relazione al caso citato in precedenza sottolinea che «Sulla scelta di intervenire in questo modo ha chiaramente pesato [anche il] dibattito ancora non risolto sulla possibilità del Capo dello Stato di rinviare in Parlamento leggi costituzionali». Anche secondo M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 20, la ragione dell’intervento presidenziale può giustificarsi anche perché l’approvazione della legge poteva apparire «foriera di nuovi contrasti nella eventualità di un controllo operato all’atto della promulgazione» proprio in ragione del dubbio che esso possa essere effettivamente effettuato. In generale sul tema si vedano le riflessioni di S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 465, i quali ritengono, sebbene solo davanti a situazioni “estreme”, che il «Presidente della Repubblica avrebbe anzitutto in prevenzione il potere, durante le more del procedimento di revisione costituzionale, di inviare un messaggio alle Camere che presentasse fortemente in tutta la sua gravità dinanzi al Parlamento ed all’opinione pubblica il rischio di sovvertimento di taluno dei principi supremi della Costituzione, o dei diritti inviolabili, patrimonio irrettrabile della persona umana». Dello stesso avviso, proprio in relazione alla lettera di Napolitano, si veda G. AZZARITI, *Lettere dal Quirinale. La “palese irragionevolezza” della proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato*, in *Costituzionalismo.it*, 26 ottobre 2010.

decreto legge o più in generale dei provvedimenti legislativi che devono essere adottati entro un certo determinato momento, quali la legge di bilancio o la legge di ratifica dei trattati internazionali che prevedano, in ipotesi, la ratifica entro un certo periodo di tempo⁶².

In relazione al rinvio della legge di conversione del decreto legge, come è facile intuire, il potere del Presidente della Repubblica può risultare particolarmente impeditivo nei confronti del Parlamento e (indirettamente) nei confronti del Governo, giacché, a causa del termine di sessanta giorni per la conversione previsto dalla Costituzione per non incorrere nella decadenza con effetto retroattivo del decreto, pare difficile che il Parlamento abbia a disposizione il tempo per riapprovare la legge (con o senza modifiche rispetto alle osservazioni presidenziali).

Alla luce della prominente probabilità che il Parlamento non riesca ad approvare una seconda volta la legge di conversione in tempo utile⁶³, una parte della dottrina si è dimostrata dubbiosa ad ammettere che il Presidente della Repubblica possa esercitare il potere di rinvio in relazione a tali leggi, perché il potere di rinvio della legge – solo parzialmente limitativo della potestà legislativa del Parlamento – in tali casi si tramuterebbe in un sostanziale veto presidenziale, sconosciuto alla Costituzione⁶⁴. Più sfumata, ma non certamente distante, la posizione di chi ha sostenuto che il rinvio possa essere esercitato dal Presidente della Repubblica solamente nel caso in cui alle Camere residui un lasso di tempo sufficiente per approvare nuovamente la legge di conversione prima del termine dei sessanta giorni⁶⁵.

⁶² Vedi a tal proposito S.M. CICONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 116. Per quanto riguarda la legge di conversione del decreto legge, come si vedrà successivamente, nella prassi il rinvio presidenziale ha avuto ad oggetto tale legge in undici occasioni. I casi ricadono solamente nelle esperienze presidenziali di Cossiga, Scalfaro e Ciampi e sono richiamati nei successivi §§ 7 e 8.

⁶³ Questa eventualità è effettivamente accorsa in tutte le occasioni nelle quali si è fatto ricorso al rinvio di una legge di conversione, con la sola eccezione della legge di conversione del decreto legge n. 2 del 2006 rinviata alle Camere dal Presidente Ciampi e riapprovata in termini utili da Parlamento: il decreto legge era stato emanato il 10 gennaio 2006, le Camere avevano approvato il testo della legge di conversione il primo marzo, il Presidente Ciampi aveva rinviato alle Camere il 3 marzo e, infine, l'11 marzo 2006, poco prima della scadenza dei sessanta giorni, le Camere avevano riapprovato la legge di conversione (legge n. 81 del 2006). Da notare, inoltre, che il Presidente della Repubblica si sono quasi sempre prodigati di sottolineare di essere ben consapevoli dell'effetto del rinvio. In questo senso si veda, per esempio, il primo rinvio in una legge di conversione del decreto legge da parte di Cossiga, il 19 febbraio 1987. Nel messaggio il Capo dello Stato sottolineava di «essere consapevole che [il rinvio] comporterà la decadenza del decreto-legge, attesa l'imminente scadenza del termine costituzionale per la conversione» (*Camera dei deputati – IX Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 3 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 19 febbraio 1987*, 2). Identiche le parole utilizzate da Scalfaro nel messaggio dell'11 agosto 1994 di rinvio della legge di conversione del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 401 (*Camera dei deputati – XII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 1 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza l'11 agosto 1994*, 3).

⁶⁴ Nel senso di una preclusione nei confronti del rinvio delle leggi di conversione si vedano G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli 1967, 170; V. DI CIOLLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Giuffrè, Milano, 1970, 349 s., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 708, il quale esclude l'esercizio del potere di rinvio «poiché, data la brevità dei termini, potrebbe riuscire compromessa la soddisfazione dell'esigenza, su ogni altra prioritaria, della restaurazione del sistema delle competenze fra gli organi supremi». Dubbi sulla possibilità di rinviare la legge di conversione sono espressi anche da P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, cit., 362 ss., e da M. CORSO, *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, 109 ss.

⁶⁵ Questa posizione di deve principalmente a S.M. CICONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 115 ss. Lo stesso S.M. CICONETTI, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 3097 ss., riprendendo le medesime argomentazioni, sottolinea altresì che in tal modo si possono formare però «delle zone grigie tutte le volte nelle quali residui un periodo di tempo disponibile, seppure ristretto, prima della scadenza del termine». Secondo l'Autore «In questi casi non si può offrire una soluzione rigida poiché la scelta in ordine all'eventuale esercizio del potere di rinvio dovrà essere rimessa alla prudente valutazione del Presidente della Repubblica, che dovrà tener conto soprattutto di due elementi: la congruità o meno del periodo di tempo in concreto disponibile per le nuove deliberazioni parlamentari e le circostanze politiche nelle quali le Camere avevano approvato la legge. Esemplificando, un periodo di pochi giorni sarà sufficiente per la nuova deliberazione di ciascuna Camera se all'approvazione della legge si era pervenuti sulla base

Più coerentemente con il dettato costituzionale, sembra doversi certamente ammettere la possibilità per il Presidente della Repubblica di chiedere una nuova deliberazione alle Camere relativamente a qualsiasi legge di rango ordinario, giacché il potere è riferito alla «legge», senza che vi sia alcun distinguo in merito al contenuto della legge ordinaria⁶⁶.

Come è stato osservato, inoltre, nemmeno nel caso di rinvio della legge di conversione di un decreto legge questo potere presidenziale può essere paragonato ad un vero e proprio veto, poiché l'eventuale decadenza del decreto legge «non impedisce certo al parlamento di riapprovare una legge con lo stesso contenuto del decreto decaduto, facendone salvi gli effetti ed anche, nei limiti consentiti dalla Costituzione, con un eventuale effetto retroattivo»⁶⁷. A questo si aggiunga che il Parlamento ha sempre la possibilità, ai sensi dell'articolo 77, terzo comma della Costituzione, di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge non convertiti, minimizzando così l'effetto della mancata conversione del decreto dovuta al rinvio presidenziale⁶⁸. Allo stesso modo, per limitare l'effetto della mancata conversione del decreto legge è stata altresì ipotizzata la possibilità per il Governo di emanare un nuovo decreto legge – ammettendone quindi la reiterazione – «che riproponga le disposizioni del decreto originario non investite dalle motivazioni del rinvio, in attesa della nuova conversione, nel cui ambito le Camere si dovranno far carico delle ragioni del rinvio»⁶⁹.

di un diffuso consenso politico e quindi di una maggioranza ampia; non lo sarà, invece, se la legge era stata approvata superando forti contrasti tra i gruppi parlamentari o addirittura forme di ostruzionismo». L'ipotesi avanzata dall'Autore, pur suggestiva, sembra non tenere però in considerazione che il Parlamento potrebbe “superare” l'eventualità di un rinvio da parte del Presidente della Repubblica trattenendo presso di sé la legge di conversione sino agli ultimi giorni di validità del decreto sottoposto a conversione. L'allungamento del tempo di conversione, quindi, sarebbe a tutto vantaggio del Parlamento che precluderebbe a sua discrezione l'utilizzo da parte del Presidente della Repubblica di uno strumento che la Costituzione gli affida. Non troppo dissimile la posizione espressa anche da C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 268 s. e nota 102, il quale osserva, infatti, che il rinvio non è del tutto precluso ma è limitato sotto il profilo temporale. Da segnalare, peraltro, che l'Autore si riferirebbe ai soli casi di conversione senza modifica da parte delle Camere. Quando infatti siano apportati emendamenti, secondo la ricostruzione di Esposito, non prevale però in dottrina e nella prassi, non si tratterebbe di «conversioni con emendamenti» ma di «denegate conversioni con regolamentazione [...] dei rapporti insorti sulla base del decreto non convertito ed inoltre con eventuale regolamentazione del tutto nuova, dei rapporti futuri» che, come tali non soggiacciono ad alcun limite temporale e, pertanto, non ne deriverebbe alcuna limite per il Presidente della Repubblica di esercitare il potere di rinvio.

⁶⁶ Così per esempio V. ANGIOLINI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2 s., il quale sottolinea che «se l'art. 74 Cost. avesse inteso escludere il rinvio presidenziale per la legge di conversione, tipizzata come tale in Costituzione (art. 77), avrebbe potuto, e dovuto, farlo espressamente». Nel senso di completa possibilità per il Capo dello Stato di rinviare una legge di conversione del decreto legge si vedano, tra i molti, il risalente lavoro di L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 534 ss.

⁶⁷ R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 5, il quale conclude quindi che «per questo non si tratta comunque di un veto assoluto all'approvazione di una determinata legge, ma solo, al massimo, di un problema di spostamento degli effetti, cosa che si verifica in qualsiasi caso di rinvio, che comporta appunto un ritardo nell'entrata in vigore della legge approvata dalle camere».

⁶⁸ Su tale ipotesi si veda in particolare D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, 145 s.

⁶⁹ V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*, in *Astrid*, 2008, 2, il quale sottolinea che questa sarebbe «una eccezione al divieto di reiterazione del decreto legge non convertito in termini, sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996, [che] si potrebbe in questo caso giustificare in base alla nuova ragione di urgenza derivante dalla decadenza del primo decreto a seguito del rinvio presidenziale, permanendo i motivi originari dell'urgenza del provvedere». In questi termini si vedano anche le considerazioni di G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica*, cit., 4, il quale osserva che «la mera riapprovazione del precedente decreto, di certo, non sarebbe stata configurabile come una reiterazione vietata dall'art. 77 Cost., essendo tale solo quella intervenuta dopo la mancata conversione (sia per voto contrario che per assenza di votazione)». Allo stesso modo si vedano le argomentazioni di D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 146 ss. Questa prospettiva è stata però criticata da chi ha sostenuto che in tal modo sia il Governo a decidere quali rilievi presidenziali accogliere e non il Parlamento, che sarebbe in effetti il vero destinatario del messaggio di rinvio (cfr. in tal senso M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale*, Cedam, Padova, 1988, 138, nota 2). Contrario a

Sembrerebbe, quindi, che anche in questo caso l'ordinamento offra al Parlamento (o al Governo) una serie di strumenti per evitare l'effetto derivante dall'attivazione del potere di controllo da parte del Presidente della Repubblica. Tra questi strumenti non sembrano però potersi annoverare alcuni espedienti che la dottrina ha cercato di suggerire per evitare la decadenza del decreto legge. Un esempio sarebbe quello di consentire alle Camere, nel caso di rinvio, di deliberare nel tempo che, ipoteticamente, è a disposizione del Capo dello Stato per promulgare la legge (anche quella di conversione, in questa interpretazione), ovvero sia i 30 giorni stabiliti dall'articolo 73 della Costituzione, cosicché le Camere «avrebbero la possibilità di procedere ad una nuova deliberazione sulla legge stessa purché ciò renda possibile la promulgazione in tempo utile – vale a dire nel termine di un mese dalla approvazione originaria della legge di conversione – della legge rideliberata»⁷⁰. Una diversa posizione dottrinale ha invece proposto di ritenere che il rinvio della legge di conversione non costituisca una causa di decadenza del decreto con effetto *ex-tunc* (perché la conversione sarebbe da considerarsi già intervenuta con la deliberazione da parte delle due Camere) ma avrebbe il solo effetto di «produrre la sospensione dell'efficacia della legge di conversione per il futuro» con la conseguenza che «gli effetti prodotti sino al momento del rinvio non possono essere annullati»⁷¹. In proposito, pur se parte della dottrina sembra essere orientata nel senso che il termine dei sessanta giorni sia riferito alla conversione da parte del Parlamento⁷², sembra doversi ritenere che il procedimento di conversione del decreto legge debba concludersi in tutti i suoi passaggi (conversione da parte delle Camere, promulgazione da parte del Capo dello Stato e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale) nel termine costituzionalmente fissato per la validità del decreto legge (i sessanta giorni) e che qualsiasi evenienza che ne impedisca il perfezionamento in quel lasso di tempo (come appunto può accadere con il rinvio) ne determini la decadenza⁷³.

Certamente la circostanza che il potere di rinvio sia esercitabile anche in relazione alle leggi di conversione dei decreti legge, e che queste soluzioni permetterebbero di evitare le conseguenze dovute alla decadenza del decreto originario, non deve indurre nemmeno il Presidente della Repubblica a pratiche di scorrettezza istituzionale quali, ad esempio, trattenere presso di sé una legge di conversione approvata in tempi relativamente celeri dalle Camere per operare poi il rinvio

questa soluzione anche G. SERGES, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con specifico riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 3, il quale ritiene invece che sia «difficile configurare una reiterazione giustificata sulla base proprio del rinvio presidenziale quale fondamento della permanenza della necessità ed urgenza senza violare i principi sanciti dalla sentenza 360 del 1996».

⁷⁰ P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 293.

⁷¹ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 466 s., nota 194, i quali concludono quindi che «il rinvio può produrre nei confronti della legge di conversione di un decreto legge solo lo stesso effetto sospensivo che determina rispetto ogni legge rinviata, cioè ne sospende l'efficacia innovativa, per il futuro, sino a che non intervenga una deliberazione confermativa da parte delle camere».

⁷² In tal senso, tra i molti, si vedano C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 267 s., e, sulla base di quanto indicato nel testo gli autori citati *supra* alle note 70 e 71.

⁷³ In questo senso vanno le considerazioni di L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-82. La formazione delle leggi. Tomo II*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, 79 s., il quale peraltro sottolinea che in sede di Assemblea costituente era chiaro il «collegament[o] fra il termine di sessanta giorni e la pubblicazione delle leggi di conversione». In effetti una diversa interpretazione produrrebbe delle problematiche interpretative di non poco conto, prima delle quali il chiedersi quale sia, allo scadere del sessantesimo giorno, la disciplina applicabile tra il momento della conversione del decreto e la pubblicazione della legge di conversione, specialmente, ma non solo, nel caso in cui la legge abbia modificato il decreto legge originario.

in procinto della scadenza dei sessanta giorni costituzionalmente prevista; così come il Parlamento non dovrebbe trattenere appositamente presso di sé la legge di conversione sino agli ultimi giorni di validità del decreto sottoposto a conversione, per rendere in questo caso comunque certamente più problematico, quantomeno da un punto di vista politico e di rapporto tra gli organi, il rinvio da parte del Capo dello Stato.

Per esaurire l'argomento, occorre infine notare che quanto maggiore è lo spazio di intervento del Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto legge, tanto minore dovrebbe essere considerata, sul piano politico-costituzionale e al fine di evitare un "doppione" del potere di controllo, la possibilità per il Presidente della Repubblica di rinviare alle Camere una legge di conversione per ragioni che attengono alle disposizioni del decreto legge originario anziché a quelle della legge di conversione⁷⁴. Viceversa, se si ritiene che il Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto legge non possa opporre alcun tipo di controllo o comunque questo debba essere effettuato sulla base di canoni diversi rispetto a quelli utilizzati per il controllo in sede di promulgazione della legge⁷⁵, il potere di rinvio della legge di conversione non dovrebbe avere limiti di sorta, potendo ben riguardare sia il contenuto del decreto legge originario sia le eventuali modificazioni introdotte in sede al parlamentare⁷⁶. Ad ogni modo, l'esistenza stessa del potere di rinvio dovrebbe far prevalere la consapevolezza nelle Camere dell'opportunità di evitare una troppo tardiva conversione (sul finire dei sessanta giorni), così come si dovrebbe prestare particolare attenzione all'introduzione di nuove disposizioni in sede di conversione che possono rappresentare, comunque con più probabilità e come la prassi sembra aver dimostrato, l'oggetto del rinvio presidenziale.

⁷⁴ Indipendentemente dal tipo controllo in sede di emanazione del decreto legge è stato comunque rilevato che il Presidente della Repubblica potrebbe voler rinviare alle Camere la legge di conversione anche nell'ipotesi in cui il Parlamento non abbia apportato alcuna modifica al testo originario del decreto legge. A tal proposito V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*, cit., 2, ritiene che «anche in questo caso il Capo dello Stato potrebbe volere motivare le proprie obiezioni alle Camere, e non solo al Governo come sarebbe avvenuto se avesse sospeso l'emanazione del decreto legge». Secondo A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., 215, non andrebbe neppure escluso che «in linea di principio, la situazione potrebbe anche rapidamente, profondamente mutare, sì appunto da giustificare l'eventuale rinvio persino di una legge che abbia convertito tale e quale l'atto del Governo». Questo non implica comunque che il Capo dello Stato sia privato del potere di rinvio ogni volta abbia già effettuato un controllo in una fase precedente a quella della deliberazione parlamentare. Questo vale non solo nell'ipotesi della legge di conversione di un decreto legge ma anche di un disegno di legge governativo autorizzato dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 87, quarto comma, della Costituzione e approvato senza alcuna modificazione da parte Camere. Come è stato più volte sostenuto, infatti, i due controlli (quello dell'autorizzazione alla presentazione di un disegno di legge e quello del rinvio) hanno una natura diversa, con la conseguenza che il Capo dello Stato può ben rinviare la legge anche in questi casi (cfr., in questo senso, per tutti, il risalente lavoro A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 749 ss. e il più recente M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in Astrid, 2009, 6 s.).

⁷⁵ Non è questa la sede in cui indagare l'ampiezza del potere di controllo da parte del Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto legge. Va però comunque ricordato che una parte della dottrina ha assimilato questo potere in modo del tutto speculare a quello del rinvio, sia per quanto riguarda le ragioni che possono giustificare il rinvio sia per quel che attiene allo "schema" procedimentale, ovvero sia il rinvio del Capo dello Stato al Governo e successivo obbligo di emanazione nel caso di nuova deliberazione da parte del Consiglio dei ministri (cfr. in tal senso, tra i molti, V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in Astrid, 2009, 1, secondo cui il Capo dello Stato può «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 [può] opporre un "veto assoluto"»). Per altri, invece, il Capo dello Stato in questa sede avrebbe un potere comunque limitato, perché sarebbe possibile rinviare «all'organo deliberante soltanto sotto il profilo della palese insussistenza dei requisiti di costituzionalità» (A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 479).

⁷⁶ In questo senso chiaramente L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato*, cit., 82.

Le considerazioni svolte possono essere utilizzate anche nei confronti di tutte le leggi ordinarie richiamate in precedenza che sono sottoposte, a vario titolo, a vincoli temporali. Nemmeno in questi casi, sulla base delle medesime argomentazioni, pare ragionevole ritenere che l'esistenza di un termine per l'approvazione della legge possa comportare una limitazione al potere presidenziale di rinvio e, specialmente nelle ipotesi in cui la deliberazione del Parlamento si avvicini oltremisura al termine fissato per l'approvazione, sarà responsabilità delle Camere il non aver prestato attenzione ad approvare il provvedimento in tempi utili per un secondo eventuale riesame.

Tornando però alla legge di conversione del decreto legge e all'effetto della decadenza che potrebbe essere causato dal rinvio presidenziale, si è valutato con favore l'introduzione nella Costituzione dell'esplicito riconoscimento al Capo dello Stato di poter operare un rinvio parziale della legge sottoposta alla promulgazione⁷⁷ che, come sembrerebbe pacifico, non sembra potersi ammettere a Costituzione vigente⁷⁸. Tale ipotesi, auspicata peraltro espressamente dal Presidente Napolitano⁷⁹, è stata infatti oggetto di diverse proposte di modifica costituzionale sia in passato sia nell'attuale Legislatura⁸⁰.

⁷⁷ A. PACE, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in Astrid, 2008, 2 s., si esprime favorevolmente alla «promulgazione parziale delle leggi di conversione dei decreti legge, con riferimento alle quali [...] c'è anche l'ulteriore argomento che se il rinvio dovesse necessariamente riguardare la legge nella sua interezza e non le singole disposizioni incostituzionali, l'incostituzionalità dei singoli emendamenti, implicando la mancata tempestiva promulgazione dell'intera legge (ancorché il vizio sia delimitabile) avrebbe l'effetto di determinare l'inefficacia *ex tunc* dell'intero decreto».

⁷⁸ Chiaramente ed efficacemente in questo senso si veda A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"...* contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 luglio 2009, 3. Sembrano orientarsi invece verso l'ammissibilità a Costituzione vigente del potere di rinvio parziale, quantomeno per le leggi di conversione dei decreti legge A. PACE, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost.*, cit., 2 s., e, ancora con maggior chiarezza S. STAMMATI, *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)*, in *Astrid*, 2008, 1 ss.

⁷⁹ Nella lettera inviata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato dopo aver promulgato la legge di conversione del cosiddetto "decreto incentivi" il Presidente Napolitano rilevava che «non si è ritenuto possibile un rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, né è apparsa configurabile una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato: ipotesi che meriterebbero peraltro di essere prese in considerazione, anche per via di revisione costituzionale». Sulla lettera si veda N. MACCABIANI, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto "Incentivi"*, in *Rivista AIC*, n. 4 /2010, spec. 5 ss. Sull'irritualità di tali lettere si veda *infra* § 10. La "rimessione in termini" per il Parlamento nel caso di rinvio della legge di conversione da parte del Capo dello Stato era peraltro stata poi prevista dalla riforma costituzionale varata dal parlamento nel corso della XVII Legislatura e bocciata al referendum confermativo del 4 dicembre 2016, nella quale si prevedeva che «Qualora la richiesta [di nuova deliberazione da parte del Presidente della Repubblica] riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni». Su questa ipotesi si veda specialmente I. PELLIZZONE, *I procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio*, in *Federalismi.it*, n. 6/2016, 14 ss.

⁸⁰ Si vedano per esempio i disegni di legge presentati nella XVI Legislatura e citati da R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 15, note 76 e 77. Anche durante l'iter di approvazione della riforma costituzionale del 2016 sopra richiamata era stata introdotta dal Senato (e poi stralciata durante la prima deliberazione della Camera dei deputati) la possibilità per il Presidente della Repubblica di richiedere alle Camere una nuova deliberazione «anche limitata a specifiche disposizioni». Su tale proposta si veda specialmente S. CURRERI, *Al rinvio parziale corrisponde la promulgazione parziale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre 2014, 1 ss., il quale si esprime in modo favorevole a questa innovazione costituzionale. Più recentemente in sede di I Commissione alla Camera dei deputati sono in discussione, ancorché in uno stato molto embrionale dell'istruttoria legislativa, due disegni di legge volti ad introdurre il rinvio parziale delle leggi. Il primo ddl (A.C. 3145) a prima firma dell'on. Baldino, oltre a prevedere delle esplicite limitazioni alle modifiche che il Parlamento può introdurre in sede di conversione dei decreti legge, stabilisce che «Il Presidente della Repubblica promulga le leggi di conversione dei decreti-legge limitatamente alle disposizioni conformi all'articolo 77, quarto comma. Per le disposizioni non conformi ai requisiti ivi previsti [il Presidente della Repubblica può rinviare alle Camere]». Il secondo disegno di legge (A.C. 3226) a prima firma dell'onorevole Ceccanti, introduce in relazione a tutte le leggi la possibilità per il Presidente della Repubblica di un rinvio parziale, stabilendo che esso

Consentire al Presidente della Repubblica il rinvio parziale della legge, specialmente di quella di conversione, potrebbe portare ad un maggior utilizzo del potere di rinvio: la quasi certa decadenza del decreto legge può costituire infatti certamente una ragione di *self-restraint* da parte del Presidente della Repubblica⁸¹.

In ogni caso, anche qualora introdotto nel testo costituzionale, il rinvio parziale non sembra comunque privo di ulteriori problematiche che potrebbero emergere in relazione al rapporto e all'equilibrio tra i poteri. Il provvedimento legislativo sottoposto al vaglio presidenziale, infatti, potrebbe essere “spacchettato” dal Capo dello Stato, arrivando a superare l'eventuale sintesi tra le forze politiche parlamentari che hanno prodotto le disposizioni al vaglio della promulgazione⁸². Con ciò si rischierebbe di far mutare il Presidente della Repubblica in un co-legislatore⁸³, in grado di indicare quali disposizioni di una legge debbano entrare in vigore, attraverso la promulgazione, e quali invece debbano ritornare in Parlamento ed entrare in vigore solo eventualmente ma certamente in un momento più lontano rispetto alle prime⁸⁴.

possa richiedere una nuova deliberazione in riferimento «ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere». Parimenti per le leggi di conversione si stabilisce che «possono essere oggetto di rinvio parziale soltanto le disposizioni introdotte dalle Camere».

⁸¹ Si vedano a tal proposito la lettera del Presidente Napolitano citata nella nota 79. Allo stesso modo possono essere richiamate anche le altre lettere presidenziali che verranno esaminate nel § 10, nelle quali, quando sono riferite alla promulgazione di una legge di conversione, i Presidenti della Repubblica fanno sempre riferimento, più o meno velatamente, alla necessità di dover procedere alla promulgazione per evitare la decadenza del decreto legge.

⁸² Cfr. F. SORRENTINO, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2, , il quale sottolinea che «la legge è un atto che il parlamento delibera attraverso una procedura complessa, che si riassume nelle deliberazioni finali del testo da parte delle due camere. Questo testo è frutto degli equilibri politici raggiunti: spezzarne l'unità [...] significa intervenire sulla volontà del legislatore».

⁸³ Secondo N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibile) opzioni di fondo e quale profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Maggioli, Roma, 2016, 166, le ipotesi di rinvio parziale rischierebbero di trasformare «il Presidente della Repubblica – per dirla con una forma un po' semplificatoria – in una sorta di “terza Camera”». Secondo V. ANGIOLINI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost.*, cit., 1, invece, con tale meccanismo non si introdurrebbe nell'ordinamento una «interferenza indebita del Presidente della Repubblica nella responsabilità politica di parlamento e governo [poiché] la responsabilità politica resta pur sempre, quanto al risultato finale che può derivarne, del parlamento». In senso analogo S. CECCANTI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2, il quale invece si pone su posizioni del tutto favorevoli al rinvio parziale delle leggi e sottolinea che questo «non configura [...] in alcun modo una presidenzializzazione di fatto del sistema; anzi appare persino più garantista per il Parlamento, più coerente per una forma di governo parlamentare, potendo sfociare almeno in una promulgazione parziale, altrimenti non possibile».

⁸⁴ In questi termini sembra esprimersi C. FUSARO, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 3, secondo cui il rinvio parziale «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». In senso analogo si condividono le posizioni assunte da C. PINELLI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2, per il quale «Simile potere di selezione sembra configurare una misura di partecipazione del Presidente al procedimento di formazione della legge [...] poiché le Camere si troverebbero a dover discutere un testo comunque diverso da quello da esse approvato».

6. *Da Einaudi al primo Cossiga: la mancata copertura finanziaria come ragione preponderante del rinvio delle leggi alle Camere.*

Se il potere di rinvio è stato diversamente interpretato dalla dottrina, la prassi applicativa si è dimostrata altrettanto ondivaga e non ha permesso di caratterizzare appieno i contorni di tale prerogativa presidenziale, sia per quanto riguarda la quantità di rinvii operati dai singoli Presidenti, sia, con maggiore interesse, per quel che attiene alle ragioni che hanno condotto alla richiesta di riesame alle Camere. È utile però ripercorrere, seppur per sommi capi, l'utilizzo nella prassi del potere di controllo presidenziale sull'esercizio della funzione legislativa delle Camere per analizzarne l'andamento e cercare di comprendere la prassi più recente, che sembrerebbe andare verso un quasi definitivo abbandono di questa prerogativa presidenziale di controllo in favore di altre forme di intervento non formalizzate e prive di conseguenze sul piano del rapporto tra i poteri e sul Parlamento.

Agli albori della Repubblica italiana e per una buona porzione delle diverse esperienze presidenziali la ragione che ha portato all'utilizzo del potere di rinvio ha riguardato quasi esclusivamente violazioni della Costituzione e, nello specifico, un'ipotizzata violazione dell'articolo 81 in relazione alla mancata copertura finanziaria della legge approvata dalle Camere.

Se dei sessantuno rinvii alle Camere sino ad ora esercitati ben trentatré hanno riguardano esclusivamente la sola presunta violazione dell'articolo 81 della Costituzione, non può non essere sottolineato che sino all'ultima fase della Presidenza Cossiga (1990-1992) la mancata copertura finanziaria di una legge è stata la causa che ha condotto, con limitatissime eccezioni, al rinvio della legge alle Camere: essa è infatti invocata dai Presidenti in venticinque delle trenta richieste di una nuova deliberazione sino ad allora reclamate. Nello specifico, questa è stata la ragione di due dei quattro rinvii operati dal Presidente Einaudi⁸⁵; di due dei tre rinvii operati dal Presidente Gronchi⁸⁶; di tutti gli otto rinvii effettuati dal Presidente Segni⁸⁷; di sei dei sette rinvii alle Camere

⁸⁵ Relativamente alle leggi riguardanti l'«*Aumento dei soprassoldi spettanti al personale militare adibito agli stabilimenti di lavoro*» e i «*Provvedimenti a favore di coloro che hanno bonificato, prima del 24 maggio 1946, terreni minati*» rinviate entrambe con messaggio alle Camere del 9 aprile 1949. Da segnalare inoltre, che nonostante in dottrina si sia sostenuto che nella presidenza Einaudi specialmente il potere di rinvio fosse teso a colpire le leggi di iniziativa parlamentare, poiché nei rapporti con il Governo egli avrebbe cercato di enfatizzare il ruolo di controllo in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge (CF. A. BALDASSARE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari, 1985, 49 s.), i due rinvii in esame hanno ad oggetto leggi di iniziativa governativa, che peraltro non hanno subito modifiche nel corso dell'iter parlamentare.

⁸⁶ In relazione alla legge concernente l'«*Adeguamento della indennità di servizio penitenziario spettante al personale della carriera direttiva dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena*», rinviata alle Camere il 14 luglio 1959, e alla legge riguardante l'«*Assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali*», rinviata il 6 novembre 1960.

⁸⁷ Che era rimasto in carica però per poco più di due anni, durante i quali aveva attuato il potere di richiesta di riesame alle Camere in relazione: alla legge «*Modificazione alla legge 20 giugno 1955, n. 519, recante disposizioni sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato*», rinviata alle Camere il 7 agosto 1962; alla legge riguardante il «*Contributo per la biblioteca ed il museo leonardeschi di Vinci*», rinviata alle Camere il 2 gennaio 1963; alla legge riguardante il «*Contributo annuo per il mantenimento della casa del Boccaccio e della biblioteca annessa*», rinviata alle Camere il 2 gennaio 1963; alla legge «*Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Merano-Grado*», rinviata alle Camere il 2 febbraio 1963; alla legge di autorizzazione alla ratifica dello «*Scambio di Note tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America relativo al contributo del Governo nord-americano al quarto programma di assistenza alimentare all'infanzia svolto dall'Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali (A. A. I.) effettuato a Roma il 19 luglio 1960*» rinviata alle Camere il 5 febbraio 1963; alla legge concernente l'«*Estensione dell'articolo 17 della legge 12 agosto 1962, n. 1289 e dell'articolo 25 della legge 12 agosto 1962, n. 1290, al personale che presta servizio, purché assunto non oltre il 31 dicembre 1962, nell'Amministrazione centrale del Tesoro e nei reparti danni di guerra delle Intendenze di finanza*», rinviata alle Camere con il 9 febbraio 1963; alla legge di «*Ratifica ed esecuzione dell'Accordo internazionale sull'olio di oliva 1956, emendato dal Protocollo del 3 aprile 1958*», rinviata alle Camere l'11 febbraio 1963, e, infine, alla legge sull'«*Integrazione della tredicesima mensilità dovuta al personale statale in attività di servizio ed in quiescenza per il 1963*», rinviata alle Camere con messaggio il 14 luglio 1964.

operati del Presidente Pertini⁸⁸ e delle prime sette richieste di riesame effettuate dal Presidente Cossiga (esercitate nel periodo 1985-1989)⁸⁹.

La prevalenza di rinvii fondati sulla presunta violazione dell'articolo 81 della Costituzione è stata interpretata come la volontà dei Presidenti della Repubblica di voler «svolgere una sorta di sindacato di evidenza, tecnico, formale, assiologicamente neutro, destinato essenzialmente a supplire alle carenze del meccanismo incidentale di proposizione delle questioni di legittimità costituzionale»⁹⁰. In effetti, tutti questi casi, così come quelli dei successivi Presidenti che hanno invocato la presunta violazione dell'articolo 81 della Costituzione (Scalfaro e Ciampi), sono accomunati dall'essere abbastanza “semplici” da rilevare, poiché il Capo dello Stato non si è mai tendenzialmente proposto di valutare se la copertura finanziaria di una legge fosse sufficiente a far fronte alle spese, ma, molto più semplicemente, ha registrato la mancanza *ab origine* di un qualsiasi riferimento alle modalità con cui far fronte ai nuovi o maggiori oneri o, nei casi più complessi, ha motivato il messaggio alle Camere ricorrendo a pareri contrari della Commissione bilancio o della Ragioneria generale dello Stato⁹¹.

Al netto dei casi richiamati, negli oltre quarant'anni presi in considerazione – nei quali vi è stato anche un mandato presidenziale (quello di Saragat) nel quale non si sono registrati rinvii alle Camere – gli altri cinque casi di richiesta di riesame sono stati suffragati dal Capo dello Stato sia sulla base di una presunta violazione della Costituzione diversa dalla mancata copertura finanziaria della legge, indicata specificamente nel messaggio, sia adottando argomentazioni che attengono al merito o all'opportunità delle disposizioni approvate dal Legislatore.

Nel primo “gruppo” rientra il rinvio della legge concernente “*Gli incaricati di funzioni giudiziarie*” operato dal Presidente Einaudi l'11 gennaio 1950. Nel messaggio alle Camere il Capo dello Stato sottolineava che la legge, nella parte in cui stabiliva la possibilità per gli incaricati di funzioni giudiziarie ed i vice pretori onorari con funzioni di uditori giudiziari di essere nominati in ruolo

⁸⁸ Il Presidente Pertini si era avvalso del potere previsto dall'art. 74 della Costituzione in relazione: alla legge riguardante “*Norme in materia di indennizzo privilegiato aeronautico in favore di superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere*” e alla “*Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore*” rinviate alle Camere il 10 febbraio 1981; alla legge “*Disposizioni concernenti i trattamenti previdenziali dei lavoratori dipendenti nel settore agricolo*”, rinviate alle Camere il 16 ottobre 1981; alla legge di “*Ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione fra la repubblica italiana e la repubblica greca sulla protezione dell'ambiente marino del mar Ionio e delle sue zone costiere*”, rinviate il 29 gennaio 1982; alla legge sull’*“Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della banca europea per gli investimenti”* rinviate il 19 gennaio 1983, e, infine, alla legge concernente “*Modifiche ed integrazioni al d.l. 28 luglio 1981 n. 397, convertito, con modificazioni, in legge 26 settembre 1981 n. 536 e al d.l. 22 dicembre 1981 n. 799, convertito, con modificazioni, in l. 5 marzo 1982 n. 60, concernenti interventi in favore di alcune zone della Sicilia occidentale colpite da eventi sismici*”, rinviate alle Camere il 20 aprile 1983.

⁸⁹ *Infra* § nota 103.

⁹⁰ G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., 3. Nel senso di ritenere che l'utilizzo dell'art. 81 della Costituzione come motivazione del rinvio sia da rintracciare nella «zona franca del giudice costituzionale» si veda M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, cit., 146. Diversamente, secondo R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., 294, la ragione principale del ricorso al rinvio dovuto alla mancata copertura finanziaria della legge troverebbe la propria ragione esclusivamente nella natura “tecnica” del rinvio, mentre la ragione, evocata dalla dottrina, della difficoltà di far valere il vizio davanti alla Corte costituzionale non spiegherebbe il «mancato impiego del rinvio presidenziale in altri settori per i quali pure si è manifestata una certa difficoltà ad intervenire» da parte della Corte costituzionale nel procedimento in via incidentale.

⁹¹ Cfr. in questo senso R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 5, nota 13, e S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, 164 s., il quale evidenzia come questi casi riguardino principalmente i rinvii esercitati durante la permanenza al Quirinale di Cossiga, Ciampi e Scalfaro.

di aggiunti giudiziari dopo aver superato un semplice esame di idoneità, violava il regime del pubblico concorso per l'accesso alla magistratura previsto dall'articolo 106 della Costituzione⁹².

Sempre in merito alla presunta violazione della Costituzione, un secondo caso è quello che riguarda il rinvio del Presidente Gronchi alle Camere della legge recante “*Provvedimenti in favore delle aziende artigiane in materia edilizia*”, avvenuto il 7 ottobre 1960, per violazione dell'articolo 73, primo comma, della Costituzione ove si prevede che «le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione». In effetti, come rilevava il Presidente nel messaggio alle Camere, la legge era pervenuta al Capo dello Stato il 26 settembre, mentre era stata approvata in via definitiva dal Senato della Repubblica il 6 luglio 1960, ben oltre perciò il mese prescritto dalla Costituzione⁹³.

Un caso di rinvio che si pone a metà strada tra un rinvio nel quale si evidenziano rilievi di legittimità e rilievi di merito, è quello che riguarda l'unica richiesta di riesame effettuata alle Camere da parte del Presidente Leone. Il 30 ottobre 1975 con un messaggio alle Camere il Capo dello Stato sollevava dubbi di legittimità della legge sulla riforma del sistema elettorale del CSM. Il rinvio, che *prima facie* sembrerebbe riguardare esclusivamente questioni di legittimità costituzionale, invero, atteneva anche una certa “lettura” della Costituzione da parte del Capo dello Stato. Da un lato, infatti, il Capo dello Stato constatava la violazione dell'art. 104 della Costituzione perché la legge prevedeva che non fossero eleggibili al Consiglio i magistrati che ne avessero fatto parte «se non dopo la scadenza di un periodo corrispondente alla durata di due consigli successivi a quello in cui hanno fatto parte», quando invece il citato articolo 104 della Costituzione prevede “solo” la non immediata rieleggibilità. Dall'altro lato, lo stesso Presidente aggiungeva che doveva ulteriormente prospettare alcuni dubbi «attinenti alla legittimità» ed «anche al merito» della legge approvata dal Parlamento. Questi dubbi erano relativi sia all'esclusione dall'elettorato passivo di quei magistrati che non svolgevano funzioni giudiziarie al momento della convocazione dei comizi sia alla ripartizione in categorie delle componenti del Consiglio superiore della magistratura. Per quanto attiene a questo secondo aspetto, il Presidente della Repubblica contestava che il legislatore avesse previsto assieme alla ripartizione tra categorie (otto magistrati di Cassazione, quattro di appello e otto di tribunale), che «agli effetti della presente legge, si intendono per magistrati di Cassazione e magistrati di appello i magistrati che

⁹² *Camera dei deputati – I Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. VI, n. 3 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza l'11 gennaio 1950*, 1 s. Il caso è interessante anche perché dopo la riapprovazione da parte delle Camere, con le quali si “seguivano” solo parzialmente le indicazioni del Presidente della Repubblica, il 22 aprile 1950 Einaudi scriveva, con lo pseudonimo Enrico Manfredi, un articolo sulla Rivista “il Mondo” dal titolo eloquente: *Le pecore zoppe. Il Senato unanime contro la Costituzione (sul disegno di legge concernente gli incaricati di funzioni giudiziarie)*, ora disponibile in R. GALLINARI (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi. Quaderni di documentazione n. 10*, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Roma, 2010, 353 ss., nel quale il Capo dello Stato denunciava pubblicamente il mancato rispetto della Costituzione da parte del Parlamento e sottolineava come una materia importante come quella della giustizia doveva essere regolata dal Parlamento con una legge di attuazione della Costituzione sull'ordinamento giudiziario, e non, invece, attraverso la modifica dell'«ordinamento giudiziario [...] a pezzi e bocconi».

⁹³ Esso rappresenta un rinvio che la dottrina ha definito “anomalo”, in quanto effettuato dopo la scadenza del termine per la promulgazione della legge. Sul rinvio citato, oltre alla dottrina citata *supra* alla nota 9, si vedano le considerazioni L. PALADIN, (voce) *Presidente della Repubblica*, cit., 213, nota 240, secondo cui con questo rinvio il Capo dello Stato ha inteso «censurare un comportamento degli organi parlamentari competenti, piuttosto che un intrinseco vizio dell'atto legislativo rinviata». Come sottolineava lo stesso Presidente della Repubblica la ragione del ritardo non era imputabile «a negligenza od omissione, bensì al lavoro di coordinamento fra il testo votato dalla Camera e quello esaminato dal Senato» (*Camera dei deputati – III Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. XII, n. 2 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 7 ottobre 1960*, 2 s.).

abbiano conseguito la rispettiva nomina, ancorché non esercitino le rispettive funzioni». Questa disposizione avrebbe potuto produrre, in ipotesi, una composizione del CSM tale per cui nessuno dei componenti esercitasse realmente le funzioni di magistrato di Cassazione o di magistrato di Corte d'appello, in deperimento cioè dell'elezione «tra le varie categorie»⁹⁴. È specialmente per quest'ultima critica mossa dal Presidente della Repubblica che si è parlato di un rinvio dal quale emerge «una volontà politica diversa da quella espressa dal Parlamento e diretta a limitare la portata innovativa della riforma»⁹⁵.

Fondati su profili eminentemente di merito, invece, i due rinvii che restano da esaminare. Si tratta del rinvio alle Camere operato da Einaudi agli inizi della seconda Legislatura (21 novembre 1953) in relazione alla legge concernente la “*Proroga della legge 14 febbraio 1953, n. 49, relativa ai diritti e compensi dovuti al personale degli Uffici dipendenti dai Ministeri delle finanze e del tesoro e della Corte dei conti*” ed uno degli ultimi rinvii operati dal Presidente Pertini, ovvero quello in relazione alla legge sulla “*Concessione di un contributo annuo di lire 400 milioni a favore della società Dante Alighieri per il triennio 1982 -1984*”, avvenuto il 20 aprile 1983.

Per quanto riguarda la citata legge rinviata alle Camere dal Presidente Einaudi, essa disponeva semplicemente una proroga di un anno di una disciplina normativa già in vigore che disciplinava il c.d. sistema dei casuali (ovverosia un particolare regime di compensi integrativi spettanti al personale dipendente del Ministero delle Finanze, del Ministero del Tesoro e della Corte dei conti)⁹⁶. Nella lettera alle Camere il Presidente della Repubblica non rilevava – né esplicitamente e né tantomeno implicitamente – alcun precetto costituzionale violato dal Legislatore con la legge di proroga, ma in una lunga argomentazione sosteneva che il c.d. sistema dei casuali, che – è bene ribadire – la legge si limitava a prorogare per un anno e non ad introdurre *ex novo*, era foriero di svariate e complesse problematiche che il Parlamento, secondo l'interpretazione presidenziale, avrebbe dovuto affrontare senza reiterare le disposizioni vigenti⁹⁷. Si tratterebbe quindi di un rinvio «per motivi tipicamente di merito»⁹⁸.

⁹⁴ Camera dei deputati – VI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 2 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 30 ottobre 1975, 2 s.

⁹⁵ C. FIUMANÒ, *A proposito di un recente messaggio del Presidente della Repubblica*, in *Foro italiano*, V/1977, 193 s. In merito si veda anche S. BARTOLE, *Divagazioni a margine del rinvio presidenziale della recente legge sul Consiglio superiore della magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 455 ss., per il quale le argomentazioni del Presidente della Repubblica sono tali da porre in essere «un contrasto di linee *latu sensu* politiche». Critico con tale rinvio R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., 295, che lo fa rientrare nei casi in cui «il Presidente pare fare un uso decisamente improprio dello strumento del rinvio, in contrasto con il ruolo neutrale di garanzia che la Costituzione gli assegna». Lo stesso R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 3, mette in evidenza altresì che tale rinvio o, avrebbe anche potuto «comportare l'elezione del nuovo Csm sulla base della vecchia normativa» se il Parlamento, come invece è accaduto, non fosse intervenuto prima della nuova elezione del Consiglio superiore della magistratura. Proprio in relazione alla “risposta” del Parlamento al rinvio presidenziale è interessante notare che le Camere nell'approvare di nuovo la legge (legge n. 695 del 1975) si siano attenute alle indicazioni presidenziali solamente con riguardo alla violazione dell'art. 104 della Costituzione, mentre le altre disposizioni, che sono quelle su cui il Capo dello Stato aveva avanzato dubbi che attengono maggiormente ai profili di merito delle scelte che erano state compiute dal legislatore, sono state riapprovate integralmente.

⁹⁶ L'asetticità è dimostrata dal testo della legge stessa che si limitava ad indicare che «il termine del 31 ottobre 1953, stabilito nell'articolo 1 della legge 14 febbraio 1952, n. 49, è prorogato di un anno».

⁹⁷ Camera dei deputati – II Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. VI, n. 1 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 21 novembre 1953, 2 ss.

⁹⁸ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 321. Come è stato osservato questo rinvio è l'esempio di quello che «avrebbe potuto essere, e non è stato, il regime dei rinvii presidenziali nella prassi repubblicana: uno strumento ordinario, utilizzato con assidua frequenza, di dialettica fra Capo dello Stato, Parlamento e, più o meno direttamente, potere esecutivo» (S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, cit., 878, il quale denomina efficacemente questo come un «rinvio-manifesto liberale»). Sulla mancanza dei presupposti di violazione costituzionale nel messaggio alle Camere si veda, in particolare, D.

Il rinvio operato dal Presidente Pertini rappresenta un caso nel quale, seppur in qualche modo riferito all'art. 81 della Costituzione⁹⁹, il Capo dello Stato è intervenuto nei confronti del Parlamento per ragioni che attengono al merito delle scelte compiute dal legislatore, contestando direttamente la scelta sui fondi da utilizzare per coprire i maggiori oneri derivanti dalla legge. Nel messaggio alle Camere del 20 aprile 1983, il Presidente, infatti, sottolineava «che a fronte di una nuova e maggiore spesa si è provveduto ad evocare una riduzione di pari importo su altro capitolo della stessa parte corrente del bilancio sull'esercizio finanziario medesimo». La voce di bilancio sulla quale ricadeva questa maggiore spesa era in sostanza il ricorso all'indebitamento, rispetto al quale il Capo dello Stato sottolineava il «notevole sconcerto» derivante dall'utilizzo «di disponibilità affatto momentanee e fortuite su di una voce di spesa drammaticamente in espansione, perché indotta dal progressivo ingigantirsi dell'indebitamento pubblico nelle sue varie forme e molteplici strumentazioni»¹⁰⁰. Elementi questi che fanno propendere verso un rinvio che sia da ricondurre ad una valutazione di merito da parte del Presidente Pertini¹⁰¹.

In conclusione, in questo primo momento storico, con le dovute eccezioni sopra richiamate, i Presidenti della Repubblica possono essere considerati tutto sommato “prudenti” nell'esercizio della funzione di rinvio, anche se i casi evidenziati che non attengono alla mancata copertura finanziaria della legge, pur non potendo rappresentare certo prassi consolidata dato la loro esiguità, sono da considerarsi a tutti gli effetti un utilizzo rilevante del potere di controllo presidenziale, con particolare riferimento al senso politico del richiamo (quello di Pertini), all'estrema importanza e politicità della legge rinviata alle Camere (il rinvio di Leone) e alle ragioni di merito (il rinvio di Einaudi).

7. *Il secondo Cossiga e il rinvio per ragioni di merito.*

Il clima attorno al potere di rinvio e al ruolo del Presidente della Repubblica è radicalmente mutato nella parte finale della presidenza Cossiga¹⁰², il quale, oltre ad avere aumentato il numero di rinvii nel corso di un settennato (ben ventidue), negli ultimi anni nel proprio mandato (1990-1992) ha rinviato alle Camere ben quindici leggi ed ha utilizzato tale strumento adottando

GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi. Tomo II. Il concreto svolgimento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011, 378, il quale sottolinea inoltre che il messaggio del Capo dello Stato «entra nel merito puro del provvedimento legislativo, muovendo critiche politiche, culturali e di opportunità alla volontà del Parlamento di prorogare il termine per la scadenza dei compensi casuali». In modo parzialmente diverso S.M. CICONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 113, ritiene che comunque questo rinvio «avrebbe potuto altrettanto bene essere motivato [...] richiamandosi alla violazione dell'art. 3 cost.». Anche secondo L. PALADIN, voce, *Presidente della Repubblica*, cit., 214, «se il Presidente Einaudi non fece alcun cenno agli art. 3, 53 e 97 cost., il fatto fu dovuto all'insufficiente elaborazione di tali principi nella dottrina e nella giurisprudenza di quegli anni, non certo all'idea che non fosse stato perpetrato alcun arbitrio od alcun eccesso di potere legislativo, spettanti per definizione alla sfera della legittimità costituzionale».

⁹⁹ In questo senso specialmente G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., 19, che lo fa rientrare tra i rinvii per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

¹⁰⁰ *Camera dei deputati – VIII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 6 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 20 aprile 1983*, 2 s.

¹⁰¹ Di questo avviso R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 2, nota 5, e M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 226.

¹⁰² Su tale esperienza presidenziale si vedano, per tutti, C. FUSARO, *La prassi più recente della Presidenza Cossiga. Appunti per una rassegna*, in *Diritto e Società*, 1992, 115 ss., M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 215 ss., e V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, cit., 165 ss.

un'eterogeneità di motivazioni. In effetti le ragioni del rinvio alle Camere talora sono state le presunte violazioni di espressi enunciati costituzionali, talvolta invece il Presidente della Repubblica ha richiamato genericamente il Parlamento a riflettere sulle disposizioni approvate (ricorrendo a quella che può essere definita una generale irragionevolezza della legge approvata), oppure ancora in alcuni casi nel messaggio di rinvio è stato sindacato il merito delle scelte compiute dal legislatore.

Se, come ricordato in precedenza, nei primi cinque anni di permanenza al Quirinale Cossiga ha utilizzato il potere di rinvio in piena aderenza con l'esercizio effettuato dai suoi predecessori, rinviando alle Camere sette disegni di legge per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione¹⁰³, il primo agosto 1990 il Capo dello Stato ha chiesto alle Camere una nuova deliberazione in merito alla legge recante "*Disposizioni sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*". Nel messaggio alle Camere, senza eccipere alcun possibile vizio di legittimità costituzionale della legge, il Capo dello Stato segnalava che la cessazione di ogni vincolo tra la residenza e l'albo dei procurati o degli avvocati cui iscriversi avrebbero potuto rendere «difficoltosa» la notifica di atti al procuratore e creare delle «difficoltà nelle notifiche e nelle comunicazioni» anche agli avvocati¹⁰⁴.

La volontà di rinviare le leggi anche dinanzi a questioni relative al merito delle scelte compiute dal legislatore, veniva esplicitata poco tempo dopo dallo stesso Presidente della Repubblica che il 15 agosto del 1990, in occasione del messaggio di rinvio della legge recante l'*"Istituzione del servizio nazionale della protezione civile"*, sottolineava che «Il messaggio presidenziale di rinvio, d'altra parte, non può essere limitato ai soli casi di pura illegittimità costituzionale [...]» per i quali il soggetto competente resta, secondo Cossiga, la Corte costituzionale, ma «deve ammettersi [...] che i motivi che giustificano l'esercizio del potere presidenziale di richiesta di riesame delle legge si muovono in un'area che comprende la tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, ma anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico»¹⁰⁵.

Le giustificazioni citate, poste a fondamento del rinvio presidenziale, sono state utilizzate anche in altri occasioni, tra le quali possono essere richiamate il rinvio della legge deliberata dalle

¹⁰³ Il Presidente, infatti, nel periodo 1985-1989 aveva rinviato al Parlamento: la legge recante la "*Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*" (il 31 dicembre 1985); la legge concernente "*Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra*" (il 27 giugno 1986); la legge riguardante la "*Modifica decreto-legge applicazione regolamenti comunitari prelievo di corresponsabilità sulla produzione del latte bovino*" (il primo luglio 1988). Cossiga aveva altresì rinviato ben quattro leggi di conversione di decreti legge: la legge di conversione del decreto legge 22 dicembre 1986, n. 882 in tema di "*Fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi*" (il 19 febbraio 1987); la legge di conversione del decreto legge 25 febbraio 1987, n. 48, in tema di "*Fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi*" (il 17 aprile 1987); la legge di conversione del decreto legge 30 ottobre 1987, n. 442, in tema di "*Fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS*" (il 28 dicembre 1987); la legge di conversione del decreto legge 29 maggio 1989, n. 196, in tema di "*Evasione contributiva, fiscalizzazione oneri sociali, sgravi contributivi nel Mezzogiorno e finanziamento patronati*" (il 38 luglio 1989). Circa i messaggi di rinvio relativi alla mancata copertura finanziaria durante la presidenza Cossiga si veda, per tutti, G. GIOVANNETTI, *Capo dello Stato e controllo della finanza pubblica. La prassi del Presidente Cossiga*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, 352 ss.

¹⁰⁴ Sul caso M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 235 e nota 84.

¹⁰⁵ *Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 6 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 15 agosto 1990, 2.*

Camere sul finire della X Legislatura in tema di obiezione di coscienza¹⁰⁶, della legge sulla riproduzione a colori del contrassegno di lista sulle schede di votazione¹⁰⁷, della legge sulla progressione di carriera di alcuni magistrati¹⁰⁸ e, per finire, delle uniche due leggi riapprovate dal Parlamento nello stesso testo rinviato dal Capo dello Stato: le modifiche alla legge elettorale del Senato¹⁰⁹ e la legge riguardante la “*Modifica dei requisiti per l’iscrizione all’albo ed elevazione del periodo di pratica professionale per i ragionieri e periti commerciali*”¹¹⁰. A questo deve essere aggiunto che anche nei casi in cui il Capo dello Stato ha rinviato verso la fine del proprio settennato per motivi attinenti alla mancata copertura finanziaria, così come quando sono stati individuati esplicitamente o implicitamente altri parametri costituzionali che si presumevano violati dal legislatore, queste ragioni rappresentavano «solo un motivo ulteriore del rinvio», che si fondava comunque specialmente su questioni di merito relative alle scelte compiute dal legislatore¹¹¹.

Oltre a queste importati novità, che hanno posto il rinvio per motivi di merito come «l’elemento più significativo che ha caratterizzato la prassi di Cossiga»¹¹², è da sottolineare anche l’estendersi degli interventi presidenziali alle leggi di conversione dei decreti legge¹¹³ o in un momento successivo al decreto di scioglimento delle Camere¹¹⁴, che sono tutti elementi, insieme alle ragioni del rinvio, che hanno certamente prodotto delle interessanti e nuove questioni sul rapporto tra Presidente della Repubblica e Parlamento e sul potere di rinvio, che, fino all’avvento

¹⁰⁶ Effettuato il 1° febbraio 1992 (*Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 22 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 1° febbraio 1992*). Questo rinvio è stato definito esorbitare «*tout court nel merito politico*» (A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 91).

¹⁰⁷ *Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 21 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 28 gennaio 1992*.

¹⁰⁸ *Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 24 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 28 febbraio 1992*.

¹⁰⁹ *Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 13 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 19 agosto 1991*.

¹¹⁰ Nella quale peraltro vi era anche un richiamo alla violazione dell’art. 81 della Costituzione. In effetti il Presidente della Repubblica, specificando che le disposizioni introdotte dal Legislatore avrebbero creato «sostanzialmente [nuovi] corsi di livello universitario», sottolineava che «anche se si deve supporre che sia possibile utilizzare strutture esistenti e personale già in servizio, non sembra che possa mancare ogni considerazione della eventualità di oneri di spesa aggiuntivi» (*Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 19 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 4 gennaio 1992, 2*).

¹¹¹ R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 2, nota 5, con particolare riferimento alle leggi rinviate per violazione dell’articolo 81 della Costituzione. Un esempio in tal senso può essere il rinvio del 9 aprile 1991 in relazione alla legge riguardante il “*Potenziamento degli organici del personale militare delle capitanerie di porto*” o il rinvio del 3 gennaio 1992 della legge riguardante la “*Modifica dei requisiti per l’iscrizione all’albo ed elevazione del periodo di pratica professionale per i ragionieri e periti commerciali*” citata in precedenza. Per quanto riguarda i rinvii nei quali il Capo dello Stato sembra “agganciarsi” incidentalmente ad un parametro costituzionale violato, possono essere richiamati, per esempio, il rinvio della legge riguardante l’“*Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*”, citato in precedenza o il rinvio del 27 agosto 1991 della legge concernente l’“*Istituzione del Giudice di pace*”. A queste fanno eccezione solamente i rinvii del 27 e 28 febbraio 1992 relativi alla legge “*Modifica e integrazione dell’art. 6 l. 2 aprile 1979 n. 97 concernente la progressione di carriera di alcuni magistrati a seguito della soppressione della qualifica di aggiunto giudiziario*” e alla legge “*Recupero e restauro ambientale dello spazio naturale e del paesaggio agrario della zona di pianura e di parte della zona di collina non compresa nel territorio delle comunità montane*”. Nel primo, infatti, il Capo dello Stato sottolineava esclusivamente la violazione del principio di eguaglianza e dell’art. 97 della Costituzione, nel secondo, invece, invocava la sola violazione dell’art. 119 della Costituzione, senza alcun cenno al merito della disciplina introdotta dal legislatore.

¹¹² M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 231 s.

¹¹³ La ragione sottesa all’attivazione del potere di rinvio da parte del Presidente Cossiga delle leggi di conversione del decreto legge, avvenuta in ben cinque occasioni è ricollegarsi in tutti i casi ad una violazione dell’art. 81, quarto comma, della Costituzione in riferimento a disposizioni introdotte in sede di conversione nel decreto legge, senza quindi alcun intervento circa le modalità di conversione del decreto o in relazione ai margini di manovra del Parlamento in sede di conversione, che anni dopo sarà invece la motivazione di un rinvio operato da Ciampi.

¹¹⁴ In tema si veda *supra* nota 47.

di Cossiga, si stava riducendo ad essere uno strumento utilizzato «per riaffermare la vigenza di un potere contro il pericolo di una sua possibile caduta in desuetudine»¹¹⁵.

8. Da Scalfaro e il ritorno al rinvio in ragione della mancata copertura finanziaria delle leggi, a Ciampi e il rinvio in ragione della palese illegittimità costituzionale.

Terminata l'esperienza presidenziale di Cossiga, che indubbiamente ha lasciato buone dosi di innovatività quantitativa e qualitativa al potere presidenziale di rinvio, con l'avvento della Presidenza Scalfaro si registra un ritorno ad un utilizzo del potere di controllo sull'attività legislativa del tutto in sintonia con quanto emerso nella prassi precedente agli ultimi due anni della presidenza Cossiga. Durante il mandato presidenziale di Scalfaro si registrano infatti cinque casi nei quali il Presidente della Repubblica ha richiesto alle Camere una nuova deliberazione in relazione ad una presunta violazione dell'art. 81 della Costituzione¹¹⁶. Da questi si discosta solamente il primo rinvio operato dal Presidente Scalfaro in relazione alla legge di "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 401, recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali*"¹¹⁷. Nel messaggio alle Camere, il Capo dello Stato sottolineava, in particolare, una violazione dell'art 123 della Costituzione di alcune disposizioni inserite in sede di conversione¹¹⁸. Il messaggio è da segnalare per il richiamo corposo alla giurisprudenza costituzionale, utilizzata per suffragare le posizioni espresse dal Presidente della Repubblica, il quale, a tal proposito, non mancava di notare che «è evidente che il contrasto con una giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale va considerato alla stregua di un vero e proprio contrasto con la Costituzione, non essendo contestabile che quella giurisprudenza, specialmente quando non soffre eccezioni [...] rappresenta la specificazione vivente, attualizzata sul piano storico e culturale, della nostra Carta fondamentale, specificazione dalla quale il legislatore non può discostarsi nelle forme ordinarie». Anche considerando questo caso, durante il settennato di Scalfaro la violazione della Costituzione (e comunque quella specialmente dell'art. 81 della Costituzione) torna in modo preponderante quale elemento volto a giustificare la richiesta di riesame alle Camere.

¹¹⁵ M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 222 s.

¹¹⁶ Si tratta in tre casi di leggi di conversione di un decreto legge: la legge recante la "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1994, n. 545, recante norme di interpretazione e di modificazione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, e successive integrazioni, concernente la soppressione dell'EFIM*" rinviata alle Camere con messaggio del 18 novembre 1994; la legge recante la "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 28, recante interventi urgenti in materia di trasporti e di parcheggi*" rinviata con messaggio alle Camere del 1 aprile 1995, e, infine, la legge recante la "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 aprile 1995, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità*", rinviata alle Camere il 28 giugno 1995. Gli altri due casi riguardavano, invece, la legge recante "*Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario*", rinviata alle Camere il 30 aprile 1998, e la legge recante la "*Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*", rinviata il 30 aprile 1998.

¹¹⁷ *Camera dei deputati – XII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 1 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza L'11 agosto 1994, 2 s.*

¹¹⁸ La legge prevedeva che i Presidenti delle Giunte regionali fossero gli organi competenti a scegliere e nominare i direttori generali delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere. Il Presidente della Repubblica, richiamando una giurisprudenza costituzionale costante in tal senso, ritenne di non promulgare la legge e rinviare alle Camere perché la ripartizione delle funzioni tra i vari organi regionali è parte dell'organizzazione interna delle regioni che appunto l'art. 123 della Costituzione riservava agli Statuti regionali.

La relazione tra rinvio e presunta illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative sembrerebbe tornare, e piegarsi verso una nuova interpretazione, durante la presidenza Ciampi, cui si deve, come è noto, la formulazione di una propria specifica teoria circa le maglie del potere di rinvio delle leggi. Durante un incontro del 26 giugno 2003 all'Università *Humboldt* di Berlino, il Presidente Ciampi, in risposta ad una sollecitazione circa il mancato rinvio del c.d. lodo Schifani¹¹⁹, sottolineava che «secondo la Costituzione, la decisione, la valutazione, il giudizio sulla rispondenza alla stessa da parte delle leggi compete alla Corte costituzionale. Il Presidente della Repubblica, solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi, rinvia quelle leggi al parlamento, che può riapprovarle e in quel caso il capo dello Stato è tenuto a promulgarle»¹²⁰.

Gli otto rinvii esercitati nel corso del settennato sono in effetti tutti relativi a presunte violazioni del dettato costituzionale, anche se non sempre le motivazioni addotte possono essere ricondotte nell'alveo della manifesta illegittimità costituzionale, che – è bene però sottolineare – resta sempre un concetto abbastanza evanescente e del resto del tutto soggetto alla definizione del singolo interprete.

Nell'esercizio del potere di rinvio, Ciampi in due occasioni ha richiesto alle Camere una nuova deliberazione motivando nel messaggio una violazione dell'art. 81 della Costituzione¹²¹. Gli altri casi di rinvio sono stati motivati sulla base di violazioni della Costituzione più o meno manifeste: la violazione del principio di eguaglianza è alla base del rinvio della legge concernente “*Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario*”¹²²; la violazione dell'art. 122 della Costituzione è

¹¹⁹ Ovverosia della legge n. 140 del 2003 con la quale si prevedeva che il Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Corte costituzionale non potessero essere sottoposti a procedimenti penali durante il proprio mandato, anche per fatti antecedenti l'assunzione della carica.

¹²⁰ Sul caso si vedano, per tutti, C. CHIMENTI, *Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 luglio 2003, 1 ss., C. FUSARO, *Sempre più difficile... fare il presidente (della Repubblica). Risposta a Carlo Chimenti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 luglio 2003, 1 ss., e G. D'AMICO, *Il Presidente Ciampi, il c.d. lodo Schifani e la favola della volpe dalla coda mozza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 giugno 2003, 2 s. In generale sull'esercizio del potere di rinvio durante il settennato di Ciampi si veda M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, 217 ss.,

¹²¹ Il primo caso riguardava la legge recante “*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*” rinviata alle Camere con messaggio del 10 aprile 2003. Il secondo caso riguarda, invece, la legge di conversione del decreto legge n. 2 del 2006, recante “*Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa*”, rinviata alle Camere con messaggio del 3 giugno 2006. Questo rappresenta, oltre che l'ultimo rinvio dell'epoca Ciampi, anche l'ultimo rinvio relativo alla violazione dell'articolo 81 della Costituzione. La ragione della scomparsa del rinvio sulla base dell'art. 81 della Costituzione è stata ipotizzata in relazione ad una migliore verifica parlamentare della quantificazione degli oneri delle leggi che sembrerebbe permettere un maggior rispetto del principio costituzionale (v. in questo senso S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, 165 s., nota 318), oppure in ragione del riconoscimento alla Corte dei conti di sollevare una questione di illegittimità alla Corte costituzionale (v. in questo senso I. PELLIZZONE, *Studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 285 s.).

¹²² Nella quale il Presidente della Repubblica sottolineava che la disposizione contestata «produce, da un lato, un arresto del processo di privatizzazione – assurdo ormai quasi al rango di principio generale dell'ordinamento – e, dall'altro, si presta ad un rilievo di legittimità costituzionale, poiché crea una situazione di disparità nei confronti dei dipendenti pubblici inseriti negli altri comparti di contrattazione, che continuano ad essere soggetti alla disciplina di diritto privato» (*Camera dei deputati – XIII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 4 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 2 dicembre 2000*, 4). Sul rinvio si veda M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Jovene, Napoli, 2004, 1114 s., la quale sottolinea che le argomentazioni utilizzate «appaiono assai vicine ad argomentazioni di merito, sia pure di merito del tutto particolare, quale è quello della *logica ordinamentale*». G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., 6 e nota 24, fa rientrare questo rinvio tra quelli in cui viene utilizzato il «parametro della ragionevolezza in tutte le sue poliedriche e molteplici sfumature applicative». In merito al rinvio si veda anche N. LUPO, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, 362 ss.

stata la ragione del rinvio della legge “*Sull’incompatibilità dei consiglieri regionali*”¹²³; l’incompatibilità di talune disposizioni della legge con la giurisprudenza costituzionale (nello specifico con la sentenza n. 466 del 2002) e, seppur implicitamente, l’inosservanza dell’art. 21 della Costituzione sono state invece le motivazioni che hanno condotto alla richiesta di una nuova deliberazione in relazione alla legge concernente “*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione*”¹²⁴; la violazione degli articoli 101, 104, 105, 110, 112 della Costituzione è stata invocata per rinviare la “*Delega al governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario*”¹²⁵ e, infine, il mancato rispetto degli art. 97 e 111 della Costituzione è stata la giustificazione del rinvio della legge sull’inappellabilità delle sentenze da parte del pubblico ministero¹²⁶.

Accanto a questi, molto interessante è il rinvio operato da Ciampi in merito alla legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante “*Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l’agricoltura*”, rinviata dal Capo dello Stato il giorno prima della scadenza dei sessanta giorni per la conversione del decreto. La ragione assunta dal Capo dello Stato per la richiesta di riesame alle Camere era, oltre all’introduzione in sede di conversione di una proroga di un termine già scaduto per l’esercizio di una delega legislativa, principalmente quella dell’eterogeneità degli emendamenti introdotti nel corso dell’*iter*

¹²³ In quell’occasione il Presidente della Repubblica sottolineava che la legge si poneva «in palese contrasto con l’articolo 122, primo comma, della Costituzione, in quanto intende rendere applicabile ai consiglieri regionali una norma statale in tema di incompatibilità, materia quest’ultima che la citata legge costituzionale n. 1 del 1999 riserva alla competenza legislativa delle Regioni». Successivamente rimarcava che la circostanza che non fosse ancora stata approvata una legge statale che stabilisse i principi fondamentali in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali non avesse alcuna rilevanza «in quanto l’assenza di una legge statale di principio non può comunque giustificare l’invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale, nemmeno con la clausola (cosiddetta di «cedevolezza»): “fino all’entrata in vigore delle leggi regionali che verranno emanate in materia”». Infine, per corroborare la sua tesi, il Presidente della Repubblica richiamava la sentenza 282 del 19-26 giugno 2002 della Corte costituzionale. Va sottolineato peraltro che la dottrina, pur avendo in più occasioni sottolineato l’illegittimità costituzionale della legge, ha altresì evidenziato come essa non potesse dirsi certamente manifesta. In questo senso infatti secondo A. RUGGERI, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 novembre 2002, 2 s., «il rinvio esibisce una motivazione di opportunità (di “logica della legislazione”, la definisce lo stesso Presidente)». Simili le conclusioni cui pervengono M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, cit., 1121 ss., la quale peraltro osserva che intorno a questo rinvio la dottrina era «tutt’altro che unanime», e S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, cit., 884. Sul rinvio si vedano anche le considerazioni di G. TARLI BARBIERI, *Legislazione statale e legislazione regionale in un recente rinvio presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, 155 ss., e M. GORLANI, *La Presidenza della Repubblica come luogo di mediazione dell’aspro confronto politico ed istituzionale nella XIV legislatura*, in A. D’ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra*, Bibliofabbrica, Gussago, 2008, 676, il quale rileva un ricorso da parte di Ciampi nel caso in esame «a motivazioni molto tecniche».

¹²⁴ *Camera dei deputati – XIV Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 5 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 15 dicembre 2003*, 2 ss. Sul rinvio si veda, per tutti, A. PACE, *Il discutibile arrivo del «digitale terrestre» tra la sent. n. 466 del 2002 della Corte costituzionale e il rinvio ex art. 74 cost. del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2004, 1369 ss. Da segnalare, poi, che sulla scia di quanto parzialmente inaugurato dal suo predecessore, il Capo dello Stato ha motivato la propria decisione non tanto richiamando esplicitamente specifiche disposizioni costituzionali violate, ma vagliando la compatibilità di talune disposizioni della legge con la giurisprudenza costituzionale (nello specifico con la sentenza n. 466 del 2002). Sulla vicenda si veda L. SPADACINI, *Il pluralismo dell’informazione ed il conflitto di interessi*, in A. D’ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra*, Bibliofabbrica, Gussago, 2008, 217 ss.

¹²⁵ *Camera dei deputati – XIII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 6 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 16 dicembre 2004*, 2 ss.

¹²⁶ Rinvio questo nel quale, secondo I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 410, «sebbene si discorra di palese contrasto con parametri costituzionali quali l’art. 111 Cost. e 97 Cost., e [...] il messaggio sfruttato al massimo grado la giurisprudenza costituzionale esistente, non pare possibile ricondur[lo] in toto [...] ad un rinvio per manifesta incostituzionalità».

parlamentare¹²⁷. È questo probabilmente l'unico rinvio presidenziale nel quale i rilievi espressi dal Capo dello Stato sono sì relativi a questioni di legittimità costituzionale ma riguardano non tanto il merito della disciplina introdotta dal Legislatore, quanto il procedimento parlamentare di approvazione della legge. È pur vero che non erano mancate in passato, sia da parte di Ciampi¹²⁸ sia di altri Presidenti¹²⁹, occasioni nelle quali venivano espresse delle perplessità in riferimento alla modalità di formazione della legge, ma queste non rappresentavano comunque la ragione preminente della richiesta di riesame della legge da parte delle Camere. Allo stesso modo, anche dopo questo intervento ci sono stati altri “richiami” ad un corretto utilizzo del procedimento legislativo, seppur anche in tali casi essi non costituivano certo la ragione principale del rinvio¹³⁰.

¹²⁷ Secondo il Capo dello Stato, infatti, gli emendamenti avrebbero avuto una «attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario. Cosicché viene sottoposta per la promulgazione una legge che converte un decreto-legge notevolmente e ampiamente diverso da quello da me a suo tempo emanato». Secondo il Presidente della Repubblica, quindi, «questo modo di procedere configura uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata» (*Camera dei deputati – XIV Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 1 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 29 marzo 2002*, 2 ss.). In merito a questo rinvio si vedano le considerazioni di N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2002, 1 ss., A. CELOTTO, “Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee-guida per una riflessione”. *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica di rinvio della legge di conversione del d.l. 25 gennaio 2002*, n. 4, in *Rassegna Parlamentare*, 2002, 810 ss., G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2002, 1 ss., e A. SIMONCINI, *Il rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002: si apre una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, 613, il quale evidenzia «la progressiva valorizzazione di parametri non costituzionali nella determinazione dei motivi di rinvio», e P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2003, 285 ss.

¹²⁸ Un esempio può essere quello del rinvio operato da Ciampi il 2 dicembre 2000, in relazione alla legge concernente “*Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario*” (v. *supra* nel testo). Nel messaggio il Capo dello Stato, dopo aver indicato le ragioni che lo avevano indotto al rinvio, sottolineava «che la norma in esame tiene completamente celata la propria *ratio*, in quanto è stata introdotta nel testo della legge per via di un emendamento di iniziativa parlamentare, messo ai voti ed approvato senza alcuna illustrazione, in assenza di dichiarazioni di voto e in mancanza di prese di posizione del Governo». (*Camera dei deputati – XIII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 4 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 2 dicembre 2000*, 2 s.).

¹²⁹ Può essere richiamato a tal proposito il rinvio del Presidente Gronchi alle Camere della legge recante “*Provvedimenti in favore delle aziende artigiane in materia edilizia*”, avvenuto il 7 ottobre 1960, citato in precedenza (*supra* § 6). In tale occasione, infatti, il Presidente della Repubblica, dopo aver motivato circa le ragioni del rinvio per violazione dell'art. 73 della Costituzione, riservava nel messaggio una critica alle modalità con cui si perveniva al coordinamento del testo votato dalla Camera e quello esaminato dal Senato (che avevano causato il ritardo nella trasmissione del testo al Presidente per la promulgazione), sottolineando che «procedure di questo genere, non conformi né allo spirito né alla lettera della Costituzione, si sono seguite in altre occasioni, che io non ho mancato di rilevare, sia pure in forma non ufficiale [...]; se il Capo dello Stato si astenesse ancora una volta dal richiamare l'attenzione del Parlamento sulla questione, ciò equivarrebbe a prendere atto della formazione di consuetudini abrogative o innovative in palese contrasto con chiare disposizioni costituzionali che soltanto il legislatore ha il potere ed il mezzo di modificare» (*Camera dei deputati – III Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. XII, n. 2 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 7 ottobre 1960*, 2 s.).

¹³⁰ È il caso emblematico del rinvio della legge di delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario. In quell'occasione, il Presidente della Repubblica “approfittava” del messaggio alle Camere per «rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo. A tale proposito, ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con votazione finale”». (*Camera dei deputati – XIV Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 6 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 16 dicembre 2004*, 5). Come sottolinea M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2010, 18, si tratta del primo caso in cui appare «in un messaggio di rinvio il richiamo all'approvazione articolo per articolo disposta dall'art. 72 Cost., pur senza

Per concludere, quindi, le ragioni del rinvio nel settennato di permanenza del Presidente Ciampi al Quirinale, pur raffigurate sotto la lente dell'illegittimità costituzionale, sono state comunque problematiche, perché se è vero che il Capo dello Stato nel messaggio alle Camere ha sottolineato i limiti costituzionali delle leggi sottoposte alla promulgazione è altresì evidente che lo stesso abbia lasciato intravedere un suo indirizzo politico-costituzionale.

Come è stato acutamente osservato, «nei primi tre rinvii della XIV legislatura il Presidente ha svolto un'originale funzione pedagogica riguardante non solo la tecnica legislativa ma anche la “logica ordinamentale” della legislazione; nei successivi, che hanno riguardato la legge Gasparri, la legge sull'ordinamento giudiziario e la legge sull'inappellabilità delle sentenze da parte del pubblico ministero, egli ha formulato rilievi che non possono certo ritenersi di mera legittimità costituzionale»¹³¹. Si evidenzia così nel settennato di Ciampi una prassi nella quale «il primo dato da registrare è proprio l'evidente contraddittorietà che subito emerge tra i rilievi formulati di volta in volta dal Capo dello Stato e quel giudizio di “manifesta non costituzionalità” che, secondo il Presidente, avrebbe dovuto guidare le sue scelte nell'esercizio del potere di rinvio»¹³².

Anche alla luce di queste prese di posizione della dottrina non può non notarsi allora che le dichiarazioni circa l'utilizzo del rinvio solo per motivi di manifesta illegittimità costituzionale delle disposizioni introdotte dal Legislatore, più che essere una vera e propria “dottrina” relativa ai casi di attivazione del potere presidenziale, sono da inquadrare in realtà come momenti di esternazione che servono al Presidente della Repubblica per giustificare i casi di mancato rinvio¹³³.

In relazione all'attività normativa del Parlamento, oltre al rinvio delle leggi che certo non ha mancato di imprimere una certa innovazione al ruolo del Presidente della Repubblica, il Presidente Ciampi si è fatto altresì portatore, come è noto, di una costante e penetrante attività

acquisire dignità di rilievo formale». Secondo M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 579, il caso citato nel testo e quello qui commentato segnano delle «aperture potenzialmente rilevanti sul piano di un più rigoroso controllo del rispetto delle regole costituzionali sulle fonti, in particolare quelle riguardanti il procedimento legislativo». Sul rinvio in esame si vedano C. CHIMENTI, *In margine al rinvio presidenziale del nuovo ordinamento giudiziario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, 1 ss., e A. D'ALOIA, *Il rinvio alle Camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, e M. LUCIANI, *Il rinvio presidenziale*, in AA. VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Il Foro italiano*, 1/2006, 7 s.

¹³¹ M. MANETTI, *I due presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1/2007, 193, la quale quindi ritiene che Ciampi con il potere di rinvio nel corso del settennato si sia «spinto molto più in là dello scrutinio di “manifesta incostituzionalità” cui lo stesso Ciampi lo ha ricondotto».

¹³² M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, cit., 1129. In senso analogo anche A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Democrazia e diritto*, 3/2004, 193, il quale osserva che «i messaggi di rinvio del presidente Ciampi non sempre sono ancorati alla “manifesta non costituzionalità”». Anche secondo I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 277, la quale infatti sottolinea che nella maggioranza dei casi i rinvii operati da Ciampi è difficile «riconderli alla categoria [...] della manifesta non costituzionalità: infatti, in nessuno dei casi descritti sembra che i vizi, posti alla base dei rinvii presidenziali [...] siano tali da non lasciare ragionevoli margini di dubbio». In questo senso anche S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, cit., 883. In proposito M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, 80, sottolinea che guardando complessivamente ai rinvii operati da Ciampi, «è difficile comprendere quale criterio abbia governato le scelte del Capo dello Stato». *Contra* R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 4, nota 12, il quale evidenzia, invece, che «il Presidente Ciampi, nell'esercizio del suo potere di rinvio, si è mostrato, a differenza di quanto da alcuni sostenuto, coerente con la [sua] “dottrina”».

¹³³ Vedi in questo senso M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, cit., 147 s. È da notare peraltro che la stessa dottrina ha in più occasioni sottolineato che alcune leggi deliberate dal Parlamento durante la presidenza Ciampi sarebbero state viziata da gravi illegittimità costituzionali, ma ciononostante questi vizi non sono stati evidentemente ritenuti tali dal Presidente della Repubblica o, perlomeno, non tali da giustificare il rinvio alle Camere. In questo senso si veda M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato*, cit., 80 e la dottrina *ivi* citata.

di *moral suasion*, per lo più informale e destinata ad essere resa pubblica solamente attraverso indiscrezioni giornalistiche, con la quale il Presidente avrebbe manifestato preoccupazioni, dubbi e perplessità in relazione alla legge in esame alle Camere. Si pensi, ad esempio, al noto caso accorso durante l'approvazione della legge elettorale n. 270/2005. In quell'occasione il Presidente della Repubblica avrebbe fatto trapelare dubbi di legittimità circa l'applicazione di un premio di maggioranza nazionale per l'elezione del Senato della Repubblica, e a seguito di quell'informale intervento dal progetto di legge era stato espunto il premio nazionale per il Senato sostituito dal sistema dei premi regionali¹³⁴. E proprio questa capacità di intermediazione preventiva sarebbe stata la "causa" del «mancato rinvio di leggi particolarmente discusse per la loro presunta violazione di alcuni dei più importanti principi sanciti dalla nostra Costituzione»¹³⁵.

Oltre a ciò, nell'epoca presidenziale di Ciampi è stata inaugurata anche la prassi, poi seguita con maggior frequenza negli anni successivi, sia dell'utilizzo di lettere (in questo caso rese pubbliche) inviate al Governo al momento della promulgazione della legge, sia di pubblicazione di comunicati: tutti strumenti attraverso i quali sono state indicate le ragioni della promulgazione o del mancato esercizio del potere di rinvio. In questa seconda fattispecie rientra il comunicato del 27 dicembre del 2000 con il quale il Presidente della Repubblica, dinanzi a numerose richieste di rinvio della legge finanziaria dovute a presunte irregolarità nell'*iter* di formazione in relazione alla mancata approvazione del medesimo testo da parte delle due Camere, osservava «che, sulla base del nostro ordinamento costituzionale, è inibito al Presidente della Repubblica di sindacare l'*iter* parlamentare dei provvedimenti legislativi il quale si conclude con il "messaggio" del Presidente dell'ultimo dei due rami del Parlamento che ha approvato in via definitiva il testo legislativo»¹³⁶.

Nella prima categoria rientra, invece, la promulgazione della legge n. 112 del 2002, di conversione del decreto legge n. 63 del 2002 recante "*Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture*", che è stata accompagnata con una lettera al Presidente del Consiglio. Nella missiva il Presidente avanzava una «fitta rete di consigli e moniti»¹³⁷ con riguardo all'istituzione delle società "Patrimonio dello Stato S.p.A." e "Infrastrutture S.p.A." e, in particolare, auspicava e segnalava

¹³⁴ Per altri casi di intervento presidenziale, alcuni dei quali relativi a questioni politicamente importanti e di grande interesse nel dibattito politico e pubblico, si vedano I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 266 ss., e M. GORLANI, *La Presidenza della Repubblica come luogo di mediazione dell'aspro confronto politico ed istituzionale nella XIV legislatura*, cit., 676 s.

¹³⁵ M.C. GRISOLIA, *Sul rinvio della «legge Gasparri»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2004, 373.

¹³⁶ Comunicato del 27 dicembre 2000 "*In merito a commenti sui tempi di promulgazione della legge finanziaria*". Sulla vicenda si veda G. D'AMICO, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rassegna Parlamentare*, 2002, 265 ss., il quale ricorda che le presunte violazioni «sarebbero consistite nel fatto che il Senato avrebbe comunicato alla Camera l'inserimento di alcune piccole modifiche al testo solo dopo che l'esame di questo era iniziato presso Palazzo Montecitorio; in sostanza, la Camera avrebbe iniziato e, forse anche, concluso l'esame di un disegno di legge, sia pure in minima parte, diverso da quello approvato a Palazzo Madama». Sulla vicenda si veda anche M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, cit., 1109 s. Questo comunicato, come è stato osservato da M. MANETTI, *I due Presidenti*, cit., 183, nota 17, sarebbe «ispirato al rigoroso rispetto degli *interna corporis acta*».

¹³⁷ M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, cit., 1111.

la necessità di un intervento del Governo volto ad attuare e correggere alcuni aspetti della legge appena promulgata¹³⁸.

9. *Le presidenze Napolitano e Mattarella: l'oblio del rinvio...*

Il lascito interpretativo impresso dal Presidente Ciampi è stato ripreso con una certa omogeneità dai suoi due successori: Napolitano e Mattarella. Sul solco dell'esternazione berlinese di Ciampi, infatti, in più occasioni i due Presidenti hanno manifestato all'opinione pubblica di intendere rinviare le leggi alle Camere solo ed esclusivamente dinanzi a evidenti illegittimità costituzionali della legge sottoposta alla promulgazione. Per quanto riguarda il Presidente Napolitano può essere richiamata la lettera del 6 marzo 2010 in risposta a due cittadini che chiedevano le ragioni dell'emanazione del c.d. decreto salva liste. Nella risposta il Presidente sottolineava che «il testo elaborato dal Ministero dell'Interno e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri non ha presentato a mio avviso evidenti vizi di incostituzionalità»¹³⁹. Queste esternazioni (che riguardavano comunque la legittimità di un decreto legge) e l'atteggiamento complessivo del Capo dello Stato nel corso del suo mandato, hanno fatto propendere la dottrina verso l'idea che anche l'interpretazione di Napolitano sia stata quella di esercitare il potere di rinvio delle leggi nei soli casi di manifesta illegittimità della legge¹⁴⁰.

Allo stesso modo il Presidente Mattarella durante la cerimonia del ventaglio del 30 luglio 2015 ha esternato la propria interpretazione circa il potere di rinvio delle leggi, affermando che «il Presidente della Repubblica non dispone di un potere di veto, può, come è noto, soltanto chiedere al Parlamento un riesame e soltanto quando riscontri una chiara violazione della Costituzione, un chiaro contrasto con la Costituzione»¹⁴¹. Con ancora maggiore chiarezza circa la propria interpretazione del potere presidenziale di rinvio, lo stesso Mattarella ha altresì dichiarato che «c'è un caso in cui posso – anzi devo – non firmare: quando arrivano leggi [...] che contrastano palesemente, in maniera chiara, con la Costituzione»¹⁴². Tali interpretazioni sono riscontrabili, poi, anche nelle lettere di accompagnamento alla promulgazione nelle quali i Presidenti

¹³⁸ Cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 279 ss. e M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, cit., 1111 s. Sulla lettera al Governo si vedano anche M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., 230 ss., e A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 luglio 2002, 1 ss. Nell'utilizzo di questa modalità una parte della dottrina ne ha ravvisato un collegamento con «l'attivismo legislativo del Capo dello Stato [che] sterilizza il potere costituzionale di rinvio fino a trasformarlo in altro da sé: com'è accaduto in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto legge n. 63 del 2002, accompagnata da una lettera presidenziale al Governo contenente riserve sul testo normativo, tali da giustificare ampiamente un rinvio al Parlamento» (A. PUGIOTTO, *"Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2004, 266).

¹³⁹ Il testo della lettera, dal titolo *"Risposta ai cittadini in merito al decreto interpretativo proposto dal Governo"*, è disponibile nel volume curato dalla Presidenza della Repubblica, *Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Incontri con la stampa. Vol. IV. Maggio 2009 - maggio 2010*, 57 s. Sulla vicenda si veda il lavoro di B. BARBISAN, *L'emanazione del decreto c.d. salva-liste da parte del capo dello stato: brevi cenni*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Il decreto salva-liste*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010, 13 s.

¹⁴⁰ In tal senso si veda G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 450.

¹⁴¹ Il discorso di Mattarella *"Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia del Ventaglio"*, è disponibile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.

¹⁴² Comunicato Stampa della Presidenza della Repubblica, *"Incontro del Presidente Mattarella con alcune scolaresche delle Scuole secondarie di primo grado"*, Palazzo del Quirinale, 26 ottobre 2017.

giustificano la promulgazione (*rectius* il mancato rinvio) adducendo la mancanza di gravi violazioni costituzionali (v. *infra*).

Come osservato in relazione all'esperienza presidenziale di Ciampi, a conferma che queste esternazioni più che essere elementi utilizzati per motivare uno specifico rinvio alle Camere sono servite ai Presidenti della Repubblica per giustificare dinanzi all'opinione pubblica il mancato esercizio del potere di rinvio, il Presidente Napolitano il 31 marzo 2010 ha richiesto una nuova deliberazione in merito alla legge riguardante le “*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*”, fondando il rinvio sì sulla presunta violazione degli artt. 24, 25 e 102, primo comma, della Costituzione¹⁴³, ma adducendo anche una serie di motivazioni più complesse che esulano dalla “semplice” manifesta incostituzionalità della legge rinviata. Nelle lunghe ed articolate motivazioni che accompagnano il rinvio alle Camere, oltre ad interessanti critiche relative alla modalità con la quale si è giunti all'approvazione di quella legge¹⁴⁴, il Presidente ha operato un intervento «nel merito politico-istituzionale della normativa, segnalando utilmente e razionalmente profili di incoerenza o inefficacia dell'articolato, particolarmente centrati sulla tutela della persona del lavoratore»¹⁴⁵.

Diversamente, il Presidente Mattarella, in questo caso in modo più adesivo alla sua “dottrina”, ha rinviato una sola legge: il 27 ottobre 2017 ha rinviato alle Camere la legge recante “*Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo*”, adducendo una violazione dell'art. 117 della Costituzione e, con meno enfasi nel messaggio di rinvio, una violazione del principio di eguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione¹⁴⁶. Il Presidente della Repubblica ha sottolineato, infatti, «evidenti profili di illegittimità costituzionale» relativi all'articolo 6 della legge che privava di rilevanza penale, introducendo una sanzione

¹⁴³ Nello specifico riguardanti le disposizioni relative all'arbitrato in materia di lavoro e «alla responsabilità per le infezioni da amianto subite dal personale che presta la sua opera sul naviglio di Stato». In generale sul rinvio esercitato da Napolitano si vedano, per tutti, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, il Mulino, Bologna, 2013, 62 ss.

¹⁴⁴ Il Presidente della Repubblica, infatti, nella prima parte del Messaggio di rinvio, sottolineava che «Il provvedimento [...] ha avuto un travagliato iter parlamentare nel corso del quale il testo, che all'origine constava di 9 articoli e 39 commi e già interveniva in settori tra loro diversi, si è trasformato in una legge molto complessa, composta da 50 articoli e 140 commi riferiti alle materie più disparate». Tale «configurazione marcatamente eterogenea dell'atto normativo» secondo il Presidente produceva «effetti negativi [...] sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto». Per questi aspetti del messaggio di rinvio si vedano, in particolare, D. PICCIONE, *Il primo messaggio di rinvio di legge alla Camere da parte del Presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost., tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2010, 975 ss., S. CALZOLAIO, *Il rinvio del Presidente Napolitano sull'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010, 414 ss., e G.M. SALERNO, “*Preoccupazioni e sollecitazioni*” del Presidente della repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rassegna parlamentare*, 3/2009, 755 ss.

¹⁴⁵ S. CALZOLAIO, *Il rinvio del Presidente Napolitano sull'arbitrato nelle controversie di lavoro*, cit., 417. In questo senso si veda anche I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, cit., 411, la quale ritiene che nel complesso del messaggio, più che alla manifesta incostituzionalità, assume «i connotati di una verifica sulla ragionevolezza dell'atto». In merito si veda anche M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, cit., 148, la quale ritiene che il rinvio sia da considerarsi «notevolmente penetrante».

¹⁴⁶ Sull'unico rinvio esercitato dal Presidente Mattarella, si vedano V. ZAMBRANO, *Il rinvio alle Camere del Presidente Mattarella della legge riguardante l'adozione di “misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti persona e di munizioni e sub munizioni a grappolo”: un'occasione per dare completa attuazione alla Convenzione di Ottawa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 2 ss., M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, 2 ss., e M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella (ovvero del ritorno alla fisiologia istituzionale)*, in *Federalismi.it*, 6/2018, 1 ss.

amministrativa pecuniaria da 50.000 a 250.000 euro, le «operazioni di finanziamento alle imprese produttrici di mine antipersona e di bombe a grappolo, se effettuate da soggetti che rivestono posizioni apicali all'intero degli enti intermediari abilitati». Secondo il Presidente, questa disposizione, «in assenza della “clausola di salvaguardia penale” (salvo che il fatto costituisca reato)»¹⁴⁷, sarebbe illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione, perché in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con le convenzioni di Oslo (*Convenzione sulla messa al bando delle munizioni a grappolo*) e di Ottawa (*Convenzione sul divieto di impiego, stoccaggio, produzione e il trasferimento delle mine anti persona e sulla loro distruzione*)¹⁴⁸, che richiedono sanzioni penali per tutti i finanziatori degli ordigni vietati¹⁴⁹. Al contempo, il Presidente della Repubblica ha sottolineato l'esistenza di elementi questa volta di «dubbia compatibilità costituzionale» sotto il profilo di «una violazione del principio di eguaglianza giacché per la medesima condotta di finanziamento» si sarebbero previsti «due regimi punitivi diversi – l'uno penale, l'altro amministrativo – in ragione soltanto dell'incarico ricoperto dal soggetto agente»¹⁵⁰.

10. ...e l'espandersi di strumenti alternativi.

La quantità di rinvii esercitati nei diciassette anni che abbracciano le presidenze Napolitano e Mattarella e, per certi versi, anche le ragioni che hanno portato all'esercizio di tale potere presidenziale, mostrano una progressiva decadenza della funzione di controllo esercitata dal Presidente della Repubblica, accompagnata da una sempre più crescente attività di esternazione dello stesso in sede di promulgazione della legge. Esternazioni, come quelle inaugurate da Ciampi¹⁵¹, che avvengono attraverso lettere scritte contestualmente alla promulgazione e rivolte al Governo, e in alcuni casi ai Presidenti di Camera e Senato, e destinate ad essere rese pubbliche.

¹⁴⁷ Assenza questa, che come sottolineato sempre nel messaggio di rinvio alle Camere, avrebbe prodotto «in virtù del principio di specialità dell'illecito amministrativo dettato dall'articolo 9 della legge n. 689 del 1981, l'effetto di privare di rilievo penale le condotte dolose di finanziamento, poste in essere dai soggetti qualificati, che risulterebbero sanzionate solo in via amministrativa, in contrasto con gli obblighi internazionali. Tale effetto riguarderebbe non soltanto le future condotte di violazione del divieto di finanziamento, ma anche quelle commesse prima dell'entrata in vigore della presente legge, rispetto alle quali, mancando una disciplina transitoria, non sarebbero applicabili neppure gli illeciti amministrativi (Cassazione penale, sezione unite, sentenza n. 25457 del 2012)».

¹⁴⁸ Ratificate dall'Italia con le leggi n. 106 del 1999 e n. 95 del 2011.

¹⁴⁹ Senza entrare nel merito della vicenda, vi è però da sottolineare che una parte della dottrina ha ritenuto che nelle disposizioni oggetto di rinvio non vi fossero elementi di contrasto con gli accordi internazionali citati e che, pertanto, non fossero in violazione (quantomeno manifesta) dell'art. 117 della Costituzione. A partire dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che «ha individuato il carattere “penale” della sanzione in maniera autonoma rispetto alla qualificazione che i singoli ordinamenti nazionali danno alle sanzioni basandosi sulle caratteristiche sostanziali delle stesse», si è sostenuto che una sanzione definita amministrativa in un ordinamento statale «potrebbe presentare in concreto caratteri tali da renderla una sanzione penale» per l'ordinamento internazionale. Così V. ZAMBRANO, *Il rinvio alle Camere del Presidente Mattarella della legge riguardante l'adozione di “misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti persona e di munizioni e sub munizioni a grappolo”*, cit., 8.

¹⁵⁰ Il Presidente della Repubblica a tal proposito sottolineava infatti che «le persone fisiche che esercitano funzioni di amministrazione e di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo, beneficerebbero, per effetto della disciplina introdotta, di un regime sanzionatorio solo amministrativo. Viceversa, tutti gli altri soggetti che prestino assistenza finanziaria al di fuori del circuito degli intermediari abilitati resterebbero soggetti alle sanzioni penali già previste nell'ordinamento».

¹⁵¹ V. *supra* § 8.

Prima di analizzare le lettere che accompagnano la promulgazione, è necessario sottolineare che anche in passato i Presidenti della Repubblica hanno fatto ricorso a strumenti simili con una certa frequenza relativamente all'interlocuzione con il Governo (fin da Einaudi) e in sporadici casi, a partire da Gronchi, direttamente con i Presidenti di Camera e Senato¹⁵². Tale interlocuzione era destinata a rimanere in ambito privato, sicché di queste lettere si è avuta conoscenza solo oggi grazie all'apertura al pubblico dell'Archivio storico del Quirinale (avvenuta nel 2009)¹⁵³ o a informazioni rese dagli stessi Presidenti una volta terminato il proprio mandato¹⁵⁴. Questa modalità di esternazione che assume una veste pubblica – inaugurata nel settennato di Ciampi e trasformata in vera e propria prassi durante la permanenza al Quirinale di Napolitano¹⁵⁵ – ha trovato un certo consolidamento nel corso del primo settennato della presidenza Mattarella, che è ricorso a questa tipologia di esternazioni in otto diverse occasioni¹⁵⁶.

Con tali esternazioni il Presidente della Repubblica formula rilievi in merito alla legge promulgata, richiamando gli organi competenti al rispetto della Costituzione o della giurisprudenza costituzionale, nonché della correttezza delle procedure parlamentari e al contempo giustificando la ragione per la quale, nonostante le segnalate criticità, si è provveduto comunque alla promulgazione della legge.

Alla luce principalmente dell'ultimo settennato presidenziale, e limitando l'analisi a quest'ultimo, è possibile classificare le esternazioni in sede di promulgazione in tre diverse categorie: *a)* lettere attinenti alle modalità di formazione delle leggi di conversione dei decreti legge; *b)* lettere contenenti rilievi critici rispetto alla legge promulgata, con eventuale monito al Governo di intervenire; *c)* lettere recanti una specifica interpretazione della legge promulgata onde giustificare il mancato rinvio che si sarebbe imposto sulla base di una diversa interpretazione della stessa¹⁵⁷.

¹⁵² Come segnala A. BURATTI, «*Preferirei di no*». Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale, in *Diritto e Società*, 2/2014, 187 ss., al quale si rimanda per analoghi interventi, con lettere ai Presidenti delle Camere, dei diversi Presidenti della Repubblica.

¹⁵³ Sulle interessanti scoperte a seguito dell'apertura al pubblico degli archivi del Quirinale si veda A. BURATTI, «*Preferirei di no*», cit., 187 ss.

¹⁵⁴ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino 1956, *passim*.

¹⁵⁵ Relativamente al settennato del Presidente Napolitano, si possono richiamare le lettere inviate a seguito della promulgazione della legge di conversione del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5; della legge recante disposizioni in materia di pubblica sicurezza; della legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge, recante «*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*», della legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 40 del 2010, della legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 e, infine, della legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216. Sull'utilizzo di tali esternazioni durante la citata presidenza si vedano, tra gli altri, P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. Decreto Milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 1 ss.

¹⁵⁶ Si tratta, nello specifico delle lettere che accompagnano la promulgazione della legge recante «*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*»; della legge recante «*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*»; della legge di conversione del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55; della legge recante «*Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario*», della legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55 recante «*Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016*»; della legge recante «*Modifiche al codice penale e in materia di legittima difesa*», della legge di conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante «*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*»; della legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*» e, infine, della legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, recante «*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID -19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*».

¹⁵⁷ Per un'altra classificazione di queste esternazioni si veda, in particolare, I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi spunti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni*

a) *Quanto alla prima categoria, in alcuni casi i rilievi del Capo dello Stato riguardano in particolare l'eterogeneità delle modifiche introdotte in sede parlamentare.*

Questo è accaduto, in particolare, nella lettera del Presidente della Repubblica relativa alla legge n. 120 del 2020, di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”¹⁵⁸, con la quale il Presidente della Repubblica evidenziava criticamente che la legge di conversione conteneva disposizioni che modificavano quindici articoli del Codice della strada che non risultavano però in alcun modo riconducibili alle finalità e alla materia originarie del decreto legge. In tal caso il Presidente della Repubblica aveva sottolineato però di aver «proceduto alla promulgazione soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale».

A motivazioni di carattere procedimentale è ispirata anche l'ultima missiva presidenziale, riferita alla promulgazione della legge n. 106 del 2021, di conversione del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, recante “*Misure urgenti connesse all'emergenza Covid*”¹⁵⁹. Anche in questo caso i rilievi formulati attengono al mancato rispetto del principio di omogeneità delle leggi di conversione. Il Presidente Mattarella, dopo aver constatato che il testo trasmesso dalle Camere era composto da 393 commi aggiuntivi, rispetto ai 479 originari, ha sottolineato che tra le modifiche introdotte alcune ponevano della perplessità «alla luce del disposto costituzionale e della [...] giurisprudenza costituzionale». In effetti, il Presidente della Repubblica notava che alcune disposizioni non erano riconducibili all'esigenza di contrastare l'epidemia e fronteggiare l'emergenza, mentre altre erano del tutto estranee «per finalità e materia, all'oggetto del provvedimento». Come nel caso precedente, però, il Presidente della Repubblica giustificava la promulgazione «in considerazione dell'imminente scadenza del termine per la conversione e del conseguente alto rischio, in caso di rinvio, di pregiudicare o, quantomeno, ritardare l'erogazione di sostegni essenziali per milioni di famiglie e di imprese». In questa missiva, il Capo dello Stato rilevava anche una problematica relativa alla qualità della legislazione e alla comprensione dei testi legislativi, divenuti sempre più intellegibili anche a causa dal ricorso frequente alla decretazione d'urgenza per far fronte all'emergenza sanitaria, che «ha determinato [...] un consistente fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative».

Il Presidente Mattarella, infine, dopo aver evidenziato la necessità di modificare tale tendenza, ha lanciato un monito a Parlamento e Governo invocando, per il futuro, «l'eventuale ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 74 della Costituzione nei confronti di leggi di conversione di decreti-legge caratterizzati da gravi anomalie che mi venissero sottoposte».

Per quanto riguarda questi “difetti” dell'*iter* legislativo delle leggi di conversione, rispetto alle regole costituzionali, è importante sottolineare come gli stessi fossero stati oggetto proprio di un

motivate, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 121 ss.

¹⁵⁸ Lettera dell'11 settembre 2020 del Presidente della Repubblica Mattarella ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri. Sul caso si veda l'analisi di D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 817 ss.

¹⁵⁹ Lettera del 23 luglio 2021 del Presidente della Repubblica Mattarella ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri.

rinvio durante la presidenza Ciampi¹⁶⁰, al quale evidentemente il Presidente Mattarella, così come fatto in precedenza anche da Napolitano¹⁶¹, non ha ritenuto di conformarsi.

b) *Altre lettere si contraddistinguono per contenere al loro interno rilievi critici rispetto alla disciplina approvata dal legislatore e, eventuale, anche un invito al Governo ad intervenire in materia.*

In questa categoria, nella quale può essere fatta rientrare la missiva di Ciampi citata in precedenza ed alcune esternazioni di Napolitano¹⁶², può essere fatta rientrare la prima missiva del Presidente Mattarella, scritta contestualmente alla promulgazione della legge n. 161 del 2017 recante “*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*” ed indirizzata al Presidente del Consiglio Gentiloni. Il Presidente della Repubblica, dopo aver ricordato di aver promulgato la legge «non ritenendo che vi fossero evidenti profili critici di legittimità costituzionale», indicava una serie di reati per i quali sarebbe divenuto impossibile disporre il congelamento e la confisca dei beni e dei proventi a seguito di condanna per gli stessi. Il Presidente non lo esplicitava, ma si deve ritenere che l'esclusione dei reati da quella disciplina avrebbe prodotto un'irragionevole limitazione della tutela penale, in mancanza della quale l'intervento del Presidente della Repubblica non sarebbe giustificato. Ciò premesso, il Presidente della Repubblica rimetteva «alla responsabilità del Governo l'individuazione, in tempi necessariamente brevi, dei modi e delle forme di un idoneo intervento normativo nel senso indicato»¹⁶³.

Di egual tenore anche le lettere scritte contestualmente alla promulgazione della legge n. 89 del 2018, di conversione del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55 recante “*Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016*” (c.d. *Decreto terremoto*)¹⁶⁴ e della legge n. 55 del 2019, di

¹⁶⁰ Il riferimento è al rinvio operato da Ciampi in merito alla legge di conversione del decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante “*Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura*”, in relazione al quale si veda *supra* § precedente.

¹⁶¹ Rilievi critici in ordine all'iter di conversione nonché a specifiche rilevanti modifiche al testo originario del decreto erano stati avanzati, sempre con lettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, anche da parte di Napolitano, il quale pur avendo in più occasioni richiamato il Parlamento ad una maggiore attenzione in sede di conversione del decreto legge ha evidentemente sempre ritenuto di non provvedere all'attivazione del potere previsto dall'art. 74 della Costituzione. In questo senso possono essere richiamate le lettere del 9 aprile 2009; del 22 maggio 2010 e, infine, del 22 febbraio 2011 inviate dal capo dello Stato alla promulgazione delle leggi di conversione, rispettivamente, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5; del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, e del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225.

¹⁶² Il riferimento è in particolare alla lettera del 30 dicembre 2010 indirizzata al Presidente del Consiglio contestualmente alla promulgazione della legge n. 240/2010 recante “*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*” (c.d. riforma Gelmini), con la quale il Presidente della Repubblica esprimeva alcune perplessità in merito al ruolo di professore aggregato e alle borse di studio agli studenti che «nella parte in cui prevede una riserva basata anche sul criterio dell'appartenenza territoriale» sembrava «non pienamente coerente con il criterio del merito». Infine, il Presidente della Repubblica si esprimeva nel senso di «dubbia ragionevolezza» circa la disciplina dei contratti per l'attività di insegnamento «nella parte in cui aggiunge una limitazione oggettiva riferita al reddito ai requisiti soggettivi di carattere scientifico e professionale». A conclusione della missiva il Capo dello Stato auspicava poi un intervento in ogni caso migliorativo da parte del Governo quantomeno «nel corso del processo di attuazione della legge». Sul caso si veda, per tutti, l'analisi di V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, 107 ss., i quali sottolineano che «il presidente non chiariva quali ragioni lo avessero spinto a promulgare la legge pur in presenza di così tanti dubbi [...]. Probabilmente le ragioni risiedevano nel fatto che i predetti difetti – considerati singolarmente o nel loro complesso – non apparivano sufficienti di per sé a determinare un ostacolo insormontabile per la promulgazione. Insomma, il capo dello Stato con questa promulgazione rendeva pubblica la sua consapevolezza circa le incongruenze della legge e, nel contempo, dimostrava il suo appoggio sostanziale alla necessità di provvedere alla riforma appena approvata».

¹⁶³ Lettera del 17 ottobre 2017 del Presidente della Repubblica Mattarella al Presidente del Consiglio dei ministri. Sulla lettera si vedano le osservazioni di A. AMATO, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017, 890 ss.

¹⁶⁴ Lettera del 24 luglio 2018 del Presidente della Repubblica Mattarella al Presidente del Consiglio dei ministri.

conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante *“Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”*¹⁶⁵.

Nella prima, il Presidente della Repubblica sottolineava che alcune disposizioni con cui veniva sospesa la punibilità per alcune fattispecie di reato e che erano state introdotte in sede di conversione, pur non essendo in «palese violazione della legittimità costituzionale, suscitano forti perplessità». Nella seconda, il Presidente della Repubblica segnalava «due profili che suscitano rilevanti perplessità». Uno riguardava un emendamento che aveva previsto un aumento di quindici volte nel minimo e venti volte nel massimo la sanzione amministrativa nel caso di violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali. L'altro atteneva alla modifica dell'art. 131-*bis* del Codice penale, che rendeva «inapplicabile la causa di non punibilità per la “particolare tenuità del fatto” alle ipotesi di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale e oltraggio a pubblico ufficiale quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni»¹⁶⁶.

Quel che preme sottolineare è che in alcune di queste lettere si utilizza un impianto argomentativo per rilevare alcune problematicità della legge del tutto coincidente con quello che potrebbe essere il contenuto di un messaggio di rinvio alle Camere¹⁶⁷.

Oltre ai casi citati in precedenza, nei quali il Capo dello Stato ravvisa comunque sempre un'irragionevolezza della legge sottoposta alla promulgazione, è emblematica la lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente alla promulgazione della legge recante n. 36 del 2019 recante la *“Modifica al Codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa”*¹⁶⁸. In questo caso, il Presidente della Repubblica lasciava intravedere possibili irragionevolezza in relazione alla disparità di trattamento contenuta nell'articolo 8 della legge che «stabilisce che, nei procedimenti penali nei quali venga loro

¹⁶⁵ Lettera dell'8 agosto 2019 del Presidente della Repubblica Mattarella ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri. Sul caso si veda G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria e il richiamo ad intervenire sulla legge di conversione del decreto sicurezza bis, tra nuove vette e vecchi problemi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 ottobre 2019, 1 ss.

¹⁶⁶ La missiva si concludeva, anche in questo caso, «rimettendo alla valutazione del Parlamento e del Governo l'individuazione dei modi e dei tempi di un intervento normativo sulla disciplina in questione».

¹⁶⁷ Anche questa non è una novità che si riscontra nell'ultimo settennato. Sembra interessante ricordare, a tal proposito, la lettera di Napolitano indirizzata al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e ai Ministri della giustizia e degli interni, in merito all'approvazione della legge n. 94 del 2009 recante *“Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”* (parte del c.d. pacchetto sicurezza). In quell'occasione il Capo dello Stato, dopo aver sottolineato rilevanti criticità circa il modo di legiferare del Parlamento (eterogeneità delle modifiche introdotte e utilizzo del maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia), segnalava «forti perplessità in relazione a diverse disposizioni introdotte dal legislatore» (tra le quali possono essere richiamate: l'attribuzione della contravvenzione di immigrazione clandestina alla cognizione del giudice di pace che secondo il Capo dello Stato avrebbe prodotto un sistema «sanzionatorio non coerente con i principi generali dell'ordinamento»; l'assenza dell'esimente della permanenza determinata da giustificato motivo; la previsione che per il nuovo reato di clandestinità la pena «non può essere condizionalmente sospesa o patteggiata, mentre la eventuale condanna non può essere appellata»; l'introduzione di una «fattispecie di tipo concessorio per l'acquisto della cittadinanza da parte di chi è straniero e contrae matrimonio con chi è italiano» che non individua però i criteri in base ai quali la cittadinanza può essere concessa o negata, affidando quindi la scelta «alla più ampia discrezionalità degli organi competenti»; le diverse deroghe al principio della bilanciabilità tra aggravanti a effetto speciale e attenuanti). Napolitano concludeva la missiva ricordando poi che non rientra tra i compiti del Presidente della Repubblica quello di «pronunciarsi e intervenire sull'indirizzo politico e sui contenuti essenziali di questa come di ogni legge approvata dal Parlamento: essi appartengono alla responsabilità esclusiva del governo e della maggioranza parlamentare» ma sottolineava anche che il Capo dello Stato non può «restare indifferente dinanzi a dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità che un provvedimento di rilevante complessità ed evidente delicatezza solleva per taluni aspetti, specie sul piano giuridico».

¹⁶⁸ Lettera del 26 aprile 2019 del Presidente della Repubblica Mattarella ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla quale si veda M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio AIC*, 3/2019, 43 ss.

riconosciuta la legittima difesa “domiciliare”, le spese del giudizio per le persone interessate siano poste a carico dello Stato, mentre analoga previsione non è contemplata per le ipotesi di legittima difesa in luoghi diversi dal domicilio». Con ancora maggiore similitudine rispetto a quelli che potrebbero essere i contenuti di un messaggio di rinvio fondato sulla presunta illegittimità della legge, il Presidente della Repubblica segnalava inoltre che «l’articolo 3 della legge in esame subordina al risarcimento del danno la possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena, nel caso di condanna per furto in appartamento o per furto con strappo ma che lo stesso non è previsto per il delitto di rapina. Un trattamento differenziato tra i due reati non è ragionevole poiché – come indicato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 125 del 2016 – “gli indici di pericolosità che possono ravvisarsi nel furto con strappo si rinvengono, incrementati, anche nella rapina”».

c) *La terza categoria riguarda quelle promulgazioni che potrebbero essere considerate “interpretative”.*

Sono casi questi in cui il Presidente della Repubblica nella lettera che accompagna la promulgazione, dopo avere sottolineato alcune criticità della legge deliberata dalle Camere, ha indicato quella che dovrebbe essere, secondo lo stesso Capo dello Stato, l’interpretazione di alcune disposizioni, al fine di garantirne la compatibilità costituzionale. Emblematica in tal caso la lettera tramessa a seguito della promulgazione della legge n. 28 del 2019, recante l’*“Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario”*¹⁶⁹. In quell’occasione il Presidente della Repubblica, dopo aver sottolineato diverse incongruenze della legge, teneva a sottolineare che fosse da escludere che la Commissione, «come potrebbe far temere un’erronea interpretazione dell’art. 3 della legge, possa svolgere attività che rientrino nella competenza di organismi dell’Unione Europea – come la Banca Centrale Europea e l’ESMA – in base a norme non derogabili dal diritto interno», la cui violazione, anche alla luce dell’unico rinvio presidenziale, avrebbe con ogni probabilità costituito per il Presidente della Repubblica una fondante ragione per operare il rinvio presidenziale.

Di simile contenuto anche la lettera che accompagna la promulgazione della legge n. 179 del 2017, recante *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*¹⁷⁰, nella quale il Presidente sottolineava che è «evidente che la legge non mette in discussione il segreto delle indagini di cui all’articolo 329 del Codice di procedura penale, poiché, in caso contrario, verrebbero compromessi l’integrità e il corretto esercizio dell’azione penale e vulnerati di conseguenza i principi costituzionali che regolano l’attività degli organi giudiziari» e, al contempo, teneva a precisare che le «disposizioni recate dal provvedimento non incidono ovviamente sull’autonomia e sull’indipendenza della magistratura, né quindi sulla posizione e sulle funzioni che sono dalla Costituzione attribuite al Consiglio superiore della magistratura per tutto quanto attiene la posizione giuridica degli appartenenti all’ordine giudiziario». Tali osservazioni sono infine servite al Presidente della Repubblica per invitare il Governo, «nella predisposizione delle norme di attuazione del nuovo dettato legislativo che potranno rendersi necessarie», di operare «in

¹⁶⁹ Lettera del Presidente della Repubblica Mattarella del 29 marzo 2019 ai Presidenti delle Camere.

¹⁷⁰ Lettera del 30 novembre 2017 del Presidente della Repubblica Mattarella al Presidente del Consiglio dei ministri.

coerenza con gli indicati principi costituzionali, preservando nella pienezza delle sue prerogative l'esercizio della funzione giurisdizionale».

Tale modalità “interpretativa” è stata utilizzata anche nella lettera relativa alla promulgazione della legge sulla legittima difesa citata in precedenza, nella quale il Presidente, in relazione alla modifica dell'art. 55 del Codice penale, rilevava che la normativa, nell'attribuire rilievo «decisivo “allo stato di grave turbamento derivante dalla situazione di pericolo in atto”», presuppone in modo «evidente» e «in senso conforme alla Costituzione, una portata obiettiva del [menzionato stato di] grave turbamento e che questo sia effettivamente determinato dalla concreta situazione in cui si manifesta»¹⁷¹.

11. La progressiva ritrosia all'esercizio della funzione presidenziale di controllo.

La prassi dimostra una grande flessibilità del potere di rinvio e di come esso possa essere diversamente interpretato dai diversi Presidenti della Repubblica. Alla luce delle considerazioni sopra svolte sembra possibile trarre una conclusione circa l'utilizzo del rinvio della legge che sostanzialmente ha avuto un certo peso, sebbene per ragioni diverse, durante i quattordici anni di permanenza al Quirinale di Cossiga e Ciampi. Il mancato o sporadico utilizzo di tale prerogativa presidenziale può derivare da diversi fattori, a partire dall'interpretazione del ruolo di garanzia che ogni Presidente della Repubblica si assegna. Tutto sommato, il potere di rinvio delle leggi non è mai stato uno strumento efficace di controllo – di legittimità o di merito – sull'operato del Parlamento e nemmeno un momento in cui aprire realisticamente una discussione, non solo parlamentare, sul provvedimento approvato, stante le rare occasioni in cui si è provveduto al rinvio di deliberazioni parlamentari che avevano ad oggetto provvedimenti particolarmente significativi per la società o per le forze politiche in campo¹⁷².

Quello che desta invece maggiori perplessità è il recente espandersi della prassi volta all'utilizzo di atti informali¹⁷³ che ci restituisce un Capo dello Stato che entra direttamente nella dinamica politico-istituzionale in modo non del tutto conforme a quanto stabilito dalla Costituzione

¹⁷¹ Secondo P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievo»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, 58, con tale precisazione, il Capo dello Stato «ha potuto esprimere rilievi ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio ed implicitamente ai giudici che la applicheranno, i quali sono i veri destinatari della lettera in cui il Capo dello Stato prospetta l'interpretazione della disciplina legislativa in senso conforme a Costituzione». Sul punto A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 598, nota 2, rileva che il Presidente ha prospetta[to] una interpretazione... sanante». Allo stesso modo si veda l'analisi di G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2019, 674 ss.

¹⁷² Lo segnala, tra i tanti, M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 22 giugno 2009, § 4.

¹⁷³ Prassi questa che avrebbe «infranto la rigida alternatività dello schema promulgazione-rinvio delineato negli artt. 73 e 74, colorandolo di una serie di sfumature intermedie» (G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., 4). Come nota M. E. BUCALO, *L'“anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 4, «La “promulgazione motivata”, oramai non limitata ad un fatto isolato, risulta oggi capace di dare inizio ad una vera e propria prassi consolidata». In questo senso anche M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, cit., 19, che dopo aver registrato tre lettere (quella di Ciampi e le prime due di Napolitano), sottolinea che «potrebbe anche dare inizio ad una nuova prassi nei comportamenti presidenziali». In senso analogo anche G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, 9, secondo cui «si assiste al deperimento (per non dire desuetudine) della procedura espressamente prevista dall'art. 74 Cost. – rinvio con messaggio alle Camere – a favore di nuovi procedimenti in cui emerge una differenziazione di valutazione tra Presidente e Parlamento».

relativamente alle sue possibilità di intervento dopo l'approvazione di una legge da parte delle Camere.

Con questi atti, che confluiscono nella nuova categoria che la dottrina ha definito in termini di «promulgazione dissenziente»¹⁷⁴ o promulgazione con «motivazione contraria»¹⁷⁵, il Capo dello Stato, infatti, finisce per azzerare l'efficacia del suo controllo sull'attività legislativa delle Camere. In effetti, da un punto di vista giuridico-costituzionale, quel che rileva è esclusivamente l'effetto della promulgazione, giacché dalla circostanza che essa sia accompagnata da rilievi critici o da proposte interpretative non discende nessun obbligo né per le Camere né per il Governo¹⁷⁶. In questa prospettiva, si potrebbe obiettare che nemmeno con il rinvio alle Camere vi sia per queste l'obbligo di prendere di nuovo in considerazione la legge rinviata, così come nulla osta alla possibilità per il Parlamento di riapprovare la legge nei medesimi termini, obbligando in tal modo il Capo dello Stato alla promulgazione. La mancata promulgazione però impedisce l'entrata in vigore della legge rinviata – se non in via definitiva (nel caso di non riapprovazione da parte delle Camere) – quantomeno nel tempo originariamente indicato, imponendo una nuova deliberazione e con ciò spingendo le forze politico-parlamentari ad un nuovo dibattito nelle Camere, cui deve seguire una nuova votazione favorevole da parte della maggioranza dei due rami del Parlamento sul testo già approvato¹⁷⁷.

Con queste modalità alternative di esternazione, invece, il Presidente della Repubblica rinuncia esplicitamente a determinare l'apertura di un nuovo (ancorché eventuale) dibattito circa la legge approvata dalle Camere e si incammina su una strada¹⁷⁸, in cui invita, interpreta e critica, ma senza

¹⁷⁴ C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, cit., 214.

¹⁷⁵ A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"...contraria*, cit., 1 ss.

¹⁷⁶ P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievo»*, cit., 58, commentando tre vicende accorse durante il settennato di Mattarella e cercando di comprendere il perché dell'utilizzo di tale strumento, ritiene che se il Presidente della Repubblica «avesse rinviato la legge, avrebbe potuto esporre i motivi solo alle Camere e se – ipotesi assai probabile – queste l'avessero riapprovata nello stesso testo cioè respingendo i rilievi presidenziali, egli avrebbe dovuto procedere ad una promulgazione semplice cioè senza rilievi». I rilievi presidenziali contenuti nell'eventuale messaggio di rinvio del Capo dello Stato sarebbero stati infatti la sede ideale per rendere conoscibile alle forze politiche e all'opinione pubblica il dissenso, o quantomeno i dubbi, del Presidente della Repubblica che sarebbe evidentemente rimasto tale nel caso di riapprovazione da parte del Parlamento senza che questo, quindi, precluda al Capo dello Stato di far conoscere esternamente i propri rilievi in merito alla presunta illegittimità della legge. Allo stesso tempo non sembrano persuasive le preoccupazioni espresse da una parte della dottrina che ha cercato di stigmatizzare tali modalità di esternazione, evidenziando come esse potrebbero avere un "effetto" sulla Corte costituzionale nel caso in cui essa si dovesse trovare a decidere della legittimità costituzionale di una legge sulla quale il Presidente della Repubblica ha manifestato delle perplessità. Si è sostenuto, infatti, che con queste esternazioni si «rischia quasi sempre di creare interferenze e sovrapposizioni rispetto al ruolo della Corte costituzionale, che poi ricadono negativamente prima di tutto sull'autorevolezza del Capo dello Stato, se la Corte lo "smentisce"» (I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 127). A tal proposito, oltre a doversi osservare che ciò potrebbe accadere anche nel caso di un rinvio della legge che venisse successivamente approvata nello stesso testo da parte delle Camere (o comunque non tale da "attuare" tutte le indicazioni contenute nel messaggio di rinvio), vale la pena sottolineare che la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza 30 del 2021 "smentendo", pur non richiamandola espressamente, il contenuto della lettera di Mattarella relativa alla della legge n. 55 del 2019, di conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante "*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*", senza che da questo ne sia derivata nei fatti alcuna "privazione" di autorevolezza da parte del Presidente della Repubblica. (Sul caso si veda il commento di M. FRANCAVIGLIA, *La recente evoluzione delle promulgazioni 'con riserva' delle leggi di conversione alla prova del giudizio di costituzionalità: il caso del c.d. Decreto sicurezza bis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2021, 276 ss.).

¹⁷⁷ In questo senso si veda anche M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge*, cit., 5, il quale peraltro osserva che «la pubblicità della discussione parlamentare impone a chi voglia superare il veto sospensivo presidenziale di motivare la propria posizione aprendola al giudizio dell'opinione pubblica».

¹⁷⁸ Della quale la dottrina ne ha evidenziato possibili legittimità. Cfr. in questo senso M. E. BUCALO, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, 148 ss.

produrre l'effetto che la Costituzione vuole che si realizzi ogni qual volta il Capo dello Stato ritenga che la legge non meriti la promulgazione, ossia, come detto, un nuovo esame parlamentare con i relativi costi politici in termini di dibattito e di rallentamento dei tempi di entrata in vigore della legge. Si realizza così una forma di controllo inefficace o comunque con effetti diversi rispetto a quanto previsto dalla Costituzione, molto probabilmente a «spese del ruolo del Parlamento, che pure dovrebbe essere l'ultimo giudice dei vizi rintracciati dal Capo dello Stato nella legge (salvo ovviamente l'eventuale sindacato della Corte)»¹⁷⁹.

Allo stesso tempo il Presidente della Repubblica, dando pubblicità alle sue critiche, sembra voler giustificare le ragioni della promulgazione, pur potendo optare per la richiesta di riesame della legge, sulla base delle motivazioni indicate da lui medesimo nelle lettere di accompagnamento alla promulgazione.

Quando ad essere promulgate sono leggi divisive, approvate dalla sola maggioranza di Governo e aspramente criticate dalle opposizioni, il Presidente della Repubblica, evitando di rinviare la legge (che comporterebbe un "aggravio", quantomeno politico, per la maggioranza) ma sottolineandone comunque le criticità (a rincalzo talora delle posizioni dell'opposizione), sembra enfatizzare la sua funzione di moderatore tra le parti politiche a discapito di quella di garante della Costituzione, e la pubblicità connessa a queste forme di promulgazione, sembrerebbe realizzare proprio una forma di "equilibrio" tra maggioranza ed opposizione, perché consente di mantenere una posizione equidistante, che dà ragione alla maggioranza, cui è concessa la promulgazione, senza smentire l'opposizione, cui sono concesse le critiche contenute nella missiva¹⁸⁰.

Nei casi invece di promulgazione di leggi approvate con una maggioranza trasversale oppure non contestate dall'opposizione o, ancora, per le quali i rilievi del Capo dello Stato sembrano essere estranei al dibattito politico creatosi intorno al provvedimento, sembra che lettere di accompagnamento alla promulgazione, segnalando specialmente alla società civile le problematiche della legge, servano al Capo dello Stato per «ribadire la propria autonomia sia dalla maggioranza che dall'opposizione»¹⁸¹, rafforzando così all'esterno la propria terzietà rispetto alle forze politiche. In ogni caso, anche in questi casi l'utilizzo di tali strumenti può rappresentare un'arma a doppio taglio per il Presidente della Repubblica perché se da un lato segnala pubblicamente le irragionevolezza di una disposizione approvata dal Parlamento, dall'altro lo pongono sotto i riflettori per non aver utilizzato uno strumento che la Costituzione gli affida. Il vero rischio, dunque, è che questo atteggiamento, in qualche modo di deresponsabilizzazione del Capo dello Stato, lo metta comunque al centro della dinamica politica¹⁸².

¹⁷⁹ M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, cit., 149. Come sottolinea A. PUGIOTTO, "Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico", cit., 266, si tratterebbe in sostanza di una «sterilizzazione» del «potere costituzionale di rinvio».

¹⁸⁰ Come sottolinea M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, cit., 12, rispetto alle leggi più divisive, peraltro, i Presidenti della Repubblica hanno preferito esercitare «anche a costo di forti polemiche, quell'attività di *moral suasion* che [...] è risultata il canale privilegiato per intervenire in corso d'opera sulle scelte che il legislatore andava effettuando».

¹⁸¹ M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, cit., 148.

¹⁸² Con la conseguenza, come sottolinea G.U. RESCIGNO, *Art. 87. II. – I commi II-VII dell'art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 83-87. Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1983, 198 s., in relazione alla generale attività di esternazione del Presidente della Repubblica, che il Capo dello Stato «diventa ed appare pubblicamente un soggetto politico come gli altri» e «diventa inevitabile [...] che egli sia e possa essere apertamente criticato» con il rischio in definitiva di perdere «il mito della imparzialità e neutralità».

ABSTRACT

Il contributo intende offrire una riflessione sul potere del Presidente della Repubblica di chiedere una nuova deliberazione della legge al Parlamento. Dopo aver affrontato da un punto di vista teorico il potere di promulgazione e i limiti al potere di rinvio delle leggi (i motivi che possono condurre all'attivazione del potere di rinvio e la possibilità di chiedere una nuova deliberazione per le leggi costituzionali e per leggi di conversione del decreto legge), si ripercorrono le tappe dell'utilizzo di tale potere da parte dei Presidenti della Repubblica. Infine, si analizza l'utilizzo delle lettere al Governo o ai Presidenti delle due Camere scritte dal Presidente della Repubblica contestualmente alla promulgazione delle leggi, che, oltre ad aver portato alla progressiva scomparsa del veto sospensivo presidenziale, hanno ridotto il potere di controllo del Presidente della Repubblica sull'attività legislativa del Parlamento.

This contribution aims to investigate the power of the President of the Republic to request a new deliberation of the law at the Parliament. Firstly, it analyses the power to promulgate laws and the limits to the power to suspensive veto (the reasons that may lead the President of the Republic to activate this power, the possibility of requesting a new deliberation for constitutional laws and for laws converting decree-laws). Secondly, it assesses the practice of the use of the power of suspensive veto by the Presidents of the Republic in Italian constitutional history. Finally, it examines the use of letters to the Government or to the Presidents of the two Chambers written by the President of the Republic when promulgating laws, which have led to the progressive disappearance of the presidential suspensive veto and reduced the power of control of the President of the Republic over the legislative activity of Parliament.

PAROLE CHIAVE

Promulgazione; Rinvio delle leggi; Presidente della Repubblica; Moral suasion; Decreto-legge; Potere di veto.

KEYWORDS

Promulgation; Request for a New Deliberation of a Law; President of the Republic; Moral suasion; Decree Law; Veto Power.