

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
4 MAGGIO 2016

Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio

di Irene Pellizzone
Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio^{*}

di Irene Pellizzone

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: **1.** Premessa - **2.** Quale ruolo per il Capo dello Stato in sede di promulgazione di leggi approvate in spregio alle norme costituzionali sui procedimenti legislativi - **2.1.** Emendamenti innovativi introdotti dalla Camera al momento della approvazione definitiva della legge nei procedimenti monocamerali: ulteriore ipotesi di rinvio per questioni procedurali - **3.** Procedimenti legislativi monocamerali come occasione per un rinvigorimento del rinvio a discapito dei poteri di *moral suasion*? - **4.** L'impatto di alcune innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale rispetto all'esercizio del rinvio all'interno di specifici procedimenti legislativi - **4.1.** Il rinvio presidenziale nel procedimento di conversione dei decreti legge: considerazioni di sistema a partire dalla proroga del termine per la conversione - **4.2.** Configurabilità del rinvio a seguito del controllo di costituzionalità preventivo sulla legge elettorale - **5.** Presidente della Repubblica tra Camera e Senato: nuovi dilemmi per il Quirinale alle prese con rinvio e promulgazione - **6.** Conclusioni -

1. Premessa

Ad un primo e sommario esame, nonostante l'obiettivo della riforma sia snellire il procedimento legislativo ed evitare dunque che le lungaggini derivanti dal bicameralismo perfetto si riproducano in altre sedi, si può essere indotti ad ipotizzare che il potere di controllo del Capo dello Stato in sede di promulgazione uscirà potenziato dalla introduzione, da parte del disegno di legge di revisione costituzionale¹, di tre macro-categorie di procedimenti legislativi (bicamerale, monocamerale, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato), ulteriormente distinguibili al loro interno per un totale di nove varianti².

^{*} Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

¹ AC 2613-D, trasmesso dal Presidente del Senato al Presidente della Camera dei Deputati il 26 gennaio 2016.

² Cfr. G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in



L'alto grado di complessità insito in questa innovazione è infatti avvertito con preoccupazione dalla dottrina, che si sta interrogando prima di tutto sulla possibilità di far valere i vizi nella scelta del procedimento legislativo dinanzi alla Corte costituzionale³. Serpeggia però una certa insoddisfazione per ipotetici controlli di costituzionalità di tipo successivo, in ragione della tendenza della Corte, riscontratasi sinora, ad intervenire con difficoltà nel caso della violazione di norme costituzionali sull'*iter legis*⁴. Proprio per questo, si è guardato con interesse alla possibile introduzione, da attuarsi, verosimilmente con una modifica alla l. cost. n. 1 del 1948, di una nuova modalità di attivazione del giudizio di costituzionalità, da svolgersi in via preventiva su richiesta di una minoranza parlamentare⁵. Altri invece, ragionando a partire dal testo della riforma, hanno soffermato l'attenzione proprio sull'esercizio della funzione presidenziale di controllo al momento della promulgazione⁶.

Oltre al carattere preventivo dell'intervento *ex art.* 74 Cost. si potrebbe addurre, a sostegno dell'affermazione del controllo presidenziale, che il Capo dello Stato è abituato a riscontrare problematiche relative alla forma di governo, tra cui potrebbero rientrare i conflitti tra Camera e Senato (tanto è vero che si annoverano, dal 1948 ad oggi, solo due rinvii motivati prevalentemente in ragione della violazione di norme su diritti costituzionali, mentre gli altri 58 sono supportati da valutazioni tendenzialmente riconducibili alla c. d. "logica ordinamentale")⁷.

Rivista AIC, 1/2016 (15 febbraio 2016), 5 ss.; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 205 ss.

³ La dottrina sembra orientata a favore di una risposta positiva: v. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015 (4 settembre 2015), 8; M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, in www.gruppodipisa.it, 5 ss.; G. PICCIRILLI, *L'"oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, in www.gruppodipisa.it, 8 ss. (raccolta di appunti finalizzata ad anticipare alcune riflessioni in vista della discussione del seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 23 ottobre 2015), il quale illustra anche le tesi contrarie.

⁴ G. BRUNELLI, *op. ult. cit.*, 13 s.

⁵ Cfr. G. BRUNELLI, *op. ult. cit.*, 13 s. Contra, v. E. ROSSI, *op. cit.*, 241.

⁶ Cfr. M. CAVINO, *op. cit.*, 5 ss., il quale ritiene che il Capo dello Stato potrebbe richiedere un riesame della legge alla Camera dei Deputati, nel caso in cui abbia approvato una legge considerandola, a torto, rientrante tra le materie di competenza monocamerale, nel caso di mancato accordo tra Presidente della Camera e Presidente del Senato circa il procedimento legislativo da seguire. Viceversa, secondo l'A., nel caso di instaurazione del procedimento legislativo al Senato, che però la Camera ritiene di competenza monocamerale, la Camera stessa potrà ovviare al problema dichiarando irricevibile il disegno di legge.

⁷ Ci si riferisce al rinvio della legge di riforma del sistema radiotelevisivo (Ciampi, 15 dicembre 2003), che ritiene vulnerato l'art. 21 Cost., e all'unico rinvio del Presidente Napolitano (31 marzo 2010), riguardante il c.d. "collegato lavoro" (*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*), basato tra l'altro sulla lesione dell'art. 24 Cost.



Inoltre, una inedita lettura del multiforme concetto di unità nazionale potrebbe, forse, indurre il Presidente a rinviare leggi approvate in spregio alle norme costituzionali che richiedono il procedimento bicamerale o la maggioranza assoluta per discostarsi dalle richieste di emendamento Senato, divenuto sede per l'espressione del punto di vista delle istituzioni territoriali. Proseguendo nel ragionamento si potrebbe discorrere, in questa sede, del Capo dello Stato come organo preposto anche alla tutela della forma di stato.

In queste pagine, più che abbozzare previsioni, senz'altro troppo aleatorie⁸, ci si intende interrogare, alla luce degli spunti sinora pervenuti dalla dottrina, sulla "sostenibilità" di questi nuovi orizzonti del potere di rinvio alla luce del complessivo assetto della forma di governo scaturente dal disegno di legge di riforma costituzionale, cercando di comprendere, alla luce dei limiti connaturati a questo istituto, che ne hanno costretto la applicazione nella prassi ad ipotesi definibili come pur sempre eccezionali⁹, se un intervento in tal senso sia necessario e, in caso positivo, se il Capo dello Stato possa essere davvero l'organo adatto per limitare eventuali abusi.

Riflessioni ad *hoc* saranno dedicate poi ai nuovi profili del ruolo presidenziale nei procedimenti monocamerale che vedano la "soccumbenza" delle proposte emendative del Senato, rigettate da parte della Camera, cui spetta la approvazione definitiva della legge: si metteranno in luce i rischi che la facoltà di scelta tra promulgazione e rinvio presenterà per il Quirinale nel caso in cui il Senato invochi il rinvio, associando al mancato accoglimento delle proprie richieste di modifica la violazione di norme costituzionali, tenuto conto di quanto avvenuto durante la vigenza del sistema di bicameralismo perfetto nel caso di forti contrasti tra maggioranza ed opposizione e tenuto anche conto che l'obiettivo principale della riforma è consegnare alla Camera dei Deputati regole sul procedimento legislativo più efficienti.

Si ragionerà inoltre del possibile ruolo del Presidente, qualora la Camera inserisca disposizioni "nuove" dopo l'intervento del Senato, rendendo eventualmente necessaria una ri-sottoposizione al Senato stesso della legge, che invece la Camera ha approvato in via definitiva (tema familiare nella vigenza della originaria formulazione del Titolo V).

Da ultimo, posto che il rinvio non viene mai esplicitamente escluso dal testo del disegno di legge di riforma, ci si soffermerà su questioni più specifiche, poste dalla "resa" del rinvio in

La tendenza riscontrata dalla dottrina, peraltro, è solo minimamente scalfita dai due citati messaggi di richiesta di riesame; il primo di essi denota, infatti, preoccupazioni di ordine tipicamente istituzionale (dovute all'assetto non sufficientemente pluralistico del sistema radiotelevisivo).

⁸ Tenuto conto che le modalità di esercizio dei poteri presidenziali sono altamente influenzate, oltre che dal dato normativo, dalle variabili (i) del contesto politico e (ii) della personalità del singolo Presidente.

⁹ Cfr. in tema M. C. GRISOLIA, *Nuove problematiche sul potere presidenziale di rinvio delle leggi*, in *Quaderno n. 15 della Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* (Seminario 2004), Torino, 2005, 109 ss.



procedimenti legislativi che presentano caratteristiche particolari e capaci di incidere sulla natura del controllo svolto in sede di promulgazione dal Capo dello Stato. In particolare, ci si interrogherà sul procedimento legislativo volto alla conversione dei decreti legge e sul significato e sulle ripercussioni della proroga del termine per la conversione medesima, in caso di rinvio presidenziale, operata dalla riforma costituzionale. Infine, sarà valutato se il controllo di costituzionalità preventivo sulla legge elettorale possa precludere il ricorso all'art. 74 Cost. da parte del Presidente della Repubblica o solo sconsigliarlo.

2. Quale ruolo per il Capo dello Stato in sede di promulgazione di leggi approvate in spregio alle norme costituzionali sui procedimenti legislativi

Per prima cosa, occorre rilevare che messaggi di rinvio incentrati su violazioni delle norme costituzionali relative all'individuazione dell'*iter legis* non sono esplicitamente preclusi dal dettato costituzionale.

Si potrebbe obiettare sul punto che la chiara volontà di rendere più efficiente l'intervento delle due Camere nel procedimento legislativo, eliminando il bicameralismo perfetto, combinata con l'assegnazione esclusiva, in caso di conflitto, del potere di decidere quale procedimento legislativo seguire ai Presidenti delle Camere d'intesa tra loro (art. 70, comma VI) è inconciliabile con l'esercizio del potere presidenziale di controllo in sede di promulgazione, perlomeno quando è emerso un conflitto e la questione è stata deferita a tali soggetti.

Tuttavia, mentre questo tipo di considerazione potrebbe al massimo militare contro il riconoscimento di uno spazio per lo scrutinio di costituzionalità da parte della Corte, non sembra del dirimente ai fini della configurabilità del controllo presidenziale in sede di promulgazione.

La richiesta di riesame del Presidente della Repubblica infatti, per come è costruita e per gli effetti che ha, non dovrebbe avvenire in chiave oppositiva rispetto alle scelte delle Camere e non costituisce il frutto di un sindacato vero e proprio sull'operato dei Presidenti di Assemblea. L'intervento del Capo dello Stato si articola piuttosto come un controllo mediante richiesta di riesame¹⁰, attivabile a discrezione del Quirinale. Ciò significa che il Presidente della Repubblica non "cassa" la scelta dei Presidenti di assemblea, ma li invita indirettamente, investendo del problema tutti i membri del Parlamento¹¹, ad una ulteriore riflessione, per motivi di "opportunità costituzionale" (come si vedrà meglio a brevissimo il rinvio è facoltativo).

¹⁰ V. così F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 377 ss.

¹¹ Cfr. l'art. 71 reg. Cam. e l'art. 136 reg. Sen. Entrambe le norme prevedono anche che il messaggio di rinvio sia trasmesso alla Commissione competente, che riferisce sul disegno di legge all'Assemblea, la



Precludergli formalmente di esercitare la sua facoltà, i cui effetti sono tra l'altro già in partenza così depotenziati, solo perché la riforma costituzionale ha eliminato la ripetizione delle votazioni da parte di due assemblee legislative e prevede che le questioni di competenza siano esaminate dai due vertici delle assemblee legislative pare dunque frutto di una lettura eccessivamente restrittiva, che non tiene conto della non sovrapposibilità degli interventi di Presidenti di assemblea e Capo dello Stato.

In secondo luogo, il Presidente della Repubblica è collocato al centro della forma di governo e per questo presenta una attitudine particolare a rilevare disequilibri nei rapporti tra poteri dello Stato.

La sua figura inoltre, come anticipato nel par. 1, sembra ben rispondere all'esigenza di tutelare la posizione della Camera sia quella delle istituzioni territoriali rappresentate dal Senato: fermo restando che è eletto da entrambe le assemblee, e non sa una sola di esse, il Presidente rappresenta infatti l'unità nazionale.

Ciò posto, alcuni non secondari elementi depongono, per motivi non giuridici ma politico-istituzionali, contro l'utilizzo dell'art. 74 Cost., al fine di frenare abusi di questo tipo ed a favore di un suo esercizio molto prudente, *rectius* eccezionale.

È bene ribadire che con le osservazioni che seguiranno non si vuole affermare che il rinvio in siffatte ipotesi è giuridicamente vietato al Presidente della Repubblica, in quanto limiti impliciti al potere presidenziale di controllo non paiono ricavabili dall'assetto costituzionale.

Si metteranno piuttosto in evidenza alcune ragioni che sconsigliano al Capo dello Stato, preposto a garantire la tenuta del sistema costituzionale nel suo complesso, di farsi carico dei problemi scaturenti dalla violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, assumendo le vesti di un contropotere rispetto a quello legislativo.

Per la verità, riporre nel Presidente della Repubblica l'aspettativa di un controllo sistematico sulla scelta del procedimento legislativo pare ingenuo prima ancora che per ragioni di opportunità istituzionale per la stessa natura del rinvio, che si caratterizza per *ratio* e modalità di esercizio sue proprie e, a differenza dello scrutinio della Corte, è *facoltativo*¹² sia nell'*an* sia nell'*esito*¹³. Inoltre, è

quale può poi decidere di limitare la discussione alle parti che formano oggetto del messaggio.

I messaggi presidenziali di rinvio sono indirizzati ai parlamentari in generale e trasmetti per prassi ad entrambe le Camere. Cosa accadrà dunque nel caso in cui la riforma entri in vigore? Essendo il Senato sempre dotato del potere di fare proposte alla Camera, il messaggio *ex art. 74 Cost.* dovrà continuare ad essere trasmesso a tutti i deputati e senatori.

¹² Così v. L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, 318 ss.

¹³ In tema cfr. per tutti R. ROMBOLI, *Presidente della repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 265 ss.; LUCIANI, *Corte costituzionale e Presidente*



noto che l'effetto dei messaggi di rinvio è semplicemente di aggravare l'*iter legis*, facendo tornare il disegno di legge alla fase costitutiva dello stesso e rendendo nuovamente le Camere le padrone incontrastate del potere legislativo. Per questo motivo, tale potere è stato definito un'arma spuntata¹⁴ e pare inadatto ad assolvere alla funzione di vero e proprio argine difronte ad abusi di questo ordine.

Tornando alle perplessità di ordine politico istituzionale per rinvii in queste ipotesi, occorre mettere in luce che, a differenza di altre ipotesi di rinvio, si crea in questo caso un anomalo scarto tra i destinatari del messaggio presidenziale (tutti i membri del Parlamento) e i soggetti cui è imputabile la soluzione del problema interpretativo delle regole costituzionali sui procedimenti legislativi, da cui scaturisce il messaggio presidenziale (i Presidenti di assemblea).

Più precisamente, si ricordi che la richiesta di riesame *ex art. 74 Cost.* è e deve essere rivolta ai membri di entrambe le Camere. Tuttavia, il contenuto del messaggio di rinvio, nella fattispecie qui in considerazione, non si appunterebbe sulla scelta dell'assemblea, in vista di una sua riformulazione, ma sulla operazione ermeneutica condotta dai Presidenti di assemblea. Questo rilievo permette di enfatizzare il rischio che la scelta di esercitare la facoltà dell'*art. 74 Cost.* generi un inopportuno conflitto tra le diverse figure *super partes* (su questo aspetto si tornerà a brevissimo in questo paragrafo).

Su altro versante, l'elevato grado di complessità e di novità¹⁵ delle materie poste dall'*art. 70 Cost.* quali criteri per l'assegnazione del disegno di legge all'uno o all'altro procedimento dovrebbero trattenere il Quirinale dal sottoporre nuovamente la legge alle Camere, a meno di patenti violazioni del dettato costituzionale. Infatti, la scelta tra rinvio e promulgazione assumerebbe dei contorni troppo variabili in un contesto di per sé, come si diceva, anomalo per il Presidente della Repubblica, che risulterebbe in fin dei conti richiedere una ulteriore meditazione ai Presidenti delle due Camere per ragioni verosimilmente sfuggenti e aleatorie.

Veniamo ora ai problemi derivanti dall'impatto che il messaggio presidenziale con richiesta di riesame avrebbe in questi casi. In assenza di appigli interpretativi cui il Capo dello Stato potrebbe guardare, rinvii incentrati sull'illegittima scelta del procedimento legislativo suonerebbero:

della repubblica, in *Foro it.*, 2000, V, 26 ss.; v. inoltre, volendo, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 145 ss.

¹⁴ Così v. R. ROMBOLI, *op. cit.*, 21. Similmente vedi M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, II, 1139.

¹⁵ Come nota G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 10 ss.



- a) come una sfida alla scelta operata dai Presidenti delle due assemblee, competenti, ai sensi dell'art. 70, comma VI, a dirimere eventuali conflitti tra i due rami del Parlamento di appartenenza;
- b) in caso di mancato accordo, e di prevalenza della volontà della Camera¹⁶, come una presa di posizione contro il Presidente del Senato e contro il Senato stesso.

Si guardi più da vicino l'ipotesi a). Oltre alla inevitabile contrapposizione con la scelta della terza e della seconda carica dello stato (nonché Presidente della Repubblica supplente¹⁷), oltremodo dannosa per il mantenimento dell'equilibrio istituzionale, dissuade dal riporre aspettative sul potere presidenziale di rinvio il rispetto tradizionalmente mostrato dal Capo dello Stato al principio di autonomia delle Camere¹⁸, non scalfito dalla riforma costituzionale.

Ancora, il rinvio potrebbe alimentare pericolose dinamiche all'interno della Camera e del Senato, poiché il ruolo dei rispettivi Presidenti d'assemblea potrebbe essere messo in discussione, chiedendo il Capo dello Stato di riesaminare l'accordo da costoro maturato. In questo contesto, particolarmente destabilizzante potrebbe essere un messaggio *ex art 74 Cost.* che nella sostanza si appiattisca sulle richieste provenienti dalla compagine politica non "ascoltata" dal Presidente della assemblea di appartenenza.

¹⁶ Infatti, nel caso in cui il Senato approvi un disegno di legge considerando, al contrario della Camera, che la materia è di competenza bicamerale, la stessa Camera potrà dichiarare il disegno di legge irricevibile o, comunque, non dare corso alla sua approvazione. Viceversa, nei casi di procedimenti monocamerale o monocamerale con ruolo rinforzato del Senato, l'inerzia del Senato non blocca il procedimento legislativo; pare dunque che, nonostante l'assenza di accordo col Presidente del Senato sul tipo di coinvolgimento da riconoscere alla assemblea da questi rappresentata, il Presidente della Camera potrebbe dare corso, sia pure con un gesto di scarso garbo istituzionale, all'approvazione in via definitiva della legge, che sarebbe quindi trasmessa al Quirinale per la promulgazione. Cfr. M. CAVINO, *op. cit.*, 5 ss.

¹⁷ Per il conflitto di interessi che si verrebbe a creare, si potrebbe provare ad argomentare che il Presidente del Senato supplente non possa fare ricorso all'art. 74 Cost. per ragioni legate alla scelta del procedimento legislativo o per rilievi analoghi ad emendamenti proposti dal Senato e non accolti dalla Camera, in quanto avvantaggerebbe la sua assemblea anziché agire in veste di organo *super partes*.

Tale preoccupazione pare peraltro da smorzare per ragioni di mero fatto. Infatti, nel corso della storia repubblicana solo una volta ha proceduto al rinvio di una legge un Presidente del Senato supplente (è stato il Presidente Scognamiglio Pasini, quando il Presidente Scalfaro era all'estero, il 3 giugno 1995; si trattava tra l'altro di una legge di conversione).

¹⁸ Non è mai accaduto, ad esempio, che fossero rinviate leggi notoriamente approvate senza la maggioranza costituzionalmente richieste. Cfr. l'episodio della c.d. legge elettorale c.d. "truffa", promulgata dal Presidente Einaudi nel 1953 nonostante al Senato la maggioranza non fosse stata raggiunta, descritto da G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, il *Foro it.*, IV, 1953, 89 ss., e della legge finanziaria promulgata dal Presidente Ciampi nel 2000, nonostante anche in questo caso fossero sorte contestazioni in ordine alla presenza di una maggioranza. In tema v., volendo, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 67 ss. Su questo tema si tornerà oltre nel testo.

In sintesi, un rinvio capace di produrre effetti dall'impatto così burrascoso pare decisamente da sconsigliare, salvi casi di eccezionale gravità e limpidezza dei profili di incostituzionalità dovuti alla scelta illegittima del procedimento. A questo proposito, si tenga conto che il fine ultimo cui deve guardare il Capo dello Stato non è solo l'eliminazione di un vizio di costituzionalità dalla legge sottopostagli per la promulgazione, bensì un delicato bilanciamento tra conseguenze dannose per il sistema costituzionale prodotte dall'entrata in vigore della legge e dal suo rinvio¹⁹.

Si potrebbe immaginare, al limite, un vaglio più incisivo del Capo dello Stato, qualora si formasse e consolidasse una giurisprudenza costituzionale tale da sorreggere l'interpretazione del Quirinale in merito al contenuto delle materie coinvolte dalla legge all'esame del Presidente della Repubblica, un po' come avvenuto grazie alle "convergenze parallele" di giurisprudenza costituzionale ed esternazioni presidenziali in merito agli abusi compiuti attraverso la decretazione d'urgenza²⁰.

Nell'ipotesi b), già in partenza molto problematica, in quanto presupporrebbe una prevaricazione del Presidente della Camera sul punto di vista del Presidente del Senato, la scelta tra rinvio e promulgazione prenderebbe senz'altro le sembianze di una presa di posizione nella contesa tra le due assemblee legislative.

Più precisamente, il Capo dello Stato si troverebbe nella scomoda situazione, con la scelta tra rinvio e promulgazione, di vero e proprio arbitro tra la seconda e la terza carica dello stato. Sulla base delle dinamiche che, nel corso della storia repubblicana, nei periodi di netti e accesi contrasti tra maggioranza ed opposizione, si sono prodotte a seguito della mera prospettazione del ricorso all'art. 74 Cost. da parte delle minoranze contrarie alla legge, per cui l'operato del Presidente della Repubblica veniva impropriamente ed automaticamente associato alle istanze espresse dall'uno o dall'altro schieramento²¹, sembra ipotizzabile che in questo frangente il comportamento del

¹⁹ Così v. L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 318 ss.; 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 E M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 202. Sul rinvio come facoltà, v. da ultimo R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista Aic*, 1/2011 (18 gennaio 2011), 20.

²⁰ Cfr. in tema D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, 397 ss., che parla di "convergenze parallele" tra Corte e Presidente.

²¹ Gli unici rinvii di leggi aspramente contese da maggioranza e opposizione si sono verificati durante la Presidenza Ciampi: si tratta del rinvio della legge recante norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo (15 dicembre 2003), della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario (16 dicembre 2004) e della legge sulla inappellabilità delle sentenze di proscioglimento (20 gennaio 2006). Così v. S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. Cost.*, 2006, 885 ss.

Il fatto che i rinvii abbiano iniziato a con il settennato Ciampi a riguardare leggi di sistema è notato anche R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 6 ss.



Quirinale sarà letto come un avallo della scelta interpretativa del Presidente della Camera (promulgazione) o del Presidente del Senato (rinvio).

Ciò detto, si ricordi, sia per l'ipotesi sub a), che per l'ipotesi sub b), che il rinvio non è un dovere per il Presidente della Repubblica, il quale avesse riscontrato la presenza di un presunto vizio di legittimità costituzionale, ma qualcosa di profondamente diverso: a meno che non si versi nelle ipotesi di scuola di un disegno di legge che concreta le fattispecie dell'art. 90 Cost., la richiesta di riesame di un disegno di legge è infatti una *facoltà*, che *può* essere esercitata a partire dal riscontro di violazioni del dettato costituzionale, a seconda di valutazioni discrezionali del Quirinale circa i contraccolpi del rinvio sul sistema istituzionale e i benefici che il disegno di legge potrebbe guadagnare attraverso un ulteriore passaggio e nuova ponderazione da parte delle Camere²². Non è certo, però, che ne valga la pena, visti l'incertezza del risultato ed al netto del prezzo da pagare per il Capo dello Stato, probabilmente coinvolto in uno scontro istituzionale a seguito del rinvio. Si potrebbe pensare che le cose saranno più semplici, per il caso della violazione delle norme procedurali sulle maggioranze assolute, che è necessario osservare in determinati casi (cfr. l'art. 70, quarto comma, che richiede la maggioranza assoluta del Senato e poi della Camera per l'esercizio della c.d. clausola di supremazia). Tuttavia, anche da questo punto di vista, la prassi si è mostrata molto timorosa del principio di autonomia delle Camere.

In almeno tre casi (il primo verificatosi durante la presidenza Einaudi, il secondo durante la presidenza Gronchi e il terzo durante la presidenza Ciampi), infatti, nonostante la contestazione da parte delle minoranze circa l'ottenimento dei voti necessari, il Presidente della Repubblica ha ritenuto di promulgare senz'altro la legge²³.

Particolarmente significative al riguardo, ancorchè non in linea con consolidata giurisprudenza costituzionale²⁴, paiono le parole usate dal Presidente Ciampi attraverso un comunicato ufficiale del Quirinale nel 2000, dunque in un periodo relativamente recente, a proposito di alcune irregolarità procedurali avvenute nell'*iter* parlamentare (si contestava appunto il raggiungimento della maggioranza): *“negli ambienti del Quirinale si fa osservare che, sulla base del nostro ordinamento costituzionale, è inibito al Presidente della Repubblica di sindacare l'iter parlamentare dei provvedimenti legislativi*

²² Sul rinvio come facoltà, v. da ultimo R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista Aic*, 1/2011 (18 gennaio 2011), 20.

²³ Per una descrizione dei tre episodi ci si permette di rinviare a I. PELLIZZONE, *op. cit.*, 67 ss.

²⁴ La giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 9 del 1959, ha ritenuto possibile sindacare leggi approvate in violazione delle regole costituzionali sul procedimento legislativo.



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”²⁵.

La situazione cambia nel caso di violazione del termine del procedimento legislativo per i disegni di legge indicati come essenziali da parte del Governo per l'attuazione del proprio programma, disciplinato dall'art. 72, u.c., Cost. In questo caso, il rinvio pare giuridicamente precluso al Presidente, dal momento che la valutazione circa la essenzialità del disegno di legge per la realizzazione del programma, su cui tra l'altro anche la Camera deve deliberare entro 5 giorni dalla richiesta del Governo, è puramente politica²⁶.

Sembra senz'altro percorribile il rinvio motivato in ragione del ricorso al procedimento legislativo in questione per disegni di legge vertenti in materie per cui la Costituzione lo esclude. In primo luogo, infatti, la richiesta di riesame sollecita un intervento di tutta la Camera dei Deputati, abilitata a deliberare sulla iscrizione del disegno di legge medesimo con priorità all'ordine del giorno, e non implica una sconfessione della decisione dei presidenti di assemblea. Certo, tornerebbe a verificarsi il problema della difficoltà di interpretare le materie dell'art. 70, primo comma. Tuttavia, data la gravità del problema cui il ricorso all'art. 74 Cost. fa fronte, ovvero la illegittima compressione del dibattito parlamentare, a danno delle minoranze, questo tipo di intervento presidenziale pare da ascrivere alla tipica funzione di garanzia in chiave antimaggioritaria di cui talvolta costituisce corretta espressione l'esercizio dei poteri presidenziali di controllo²⁷.

Invece pare ammissibile (ma sconsigliabile) il rinvio che faccia perno sullo sfioramento dei 70 giorni previsti in questo caso. Infatti, siffatto rinvio sarebbe controproducente da un punto di vista, quello dell'equilibrio complessivo dell'assetto costituzionale dei poteri, che come si è detto dovrebbe fungere da criterio guida per le scelte del Capo dello Stato; la richiesta di riesame, infatti, produrrebbe un rallentamento ulteriore a quello già avutosi in sede parlamentare rispetto alla entrata in vigore di una legge ritenuta fondamentale dal Governo.

²⁵ Cfr. il comunicato del 27 dicembre 2010, in *www.quirinale.it*.

²⁶ In questo senso, anche se più aperto al ricorso al rinvio, se pure sempre con cautela, v. M. CAVINO, *op. cit.*, 9.

²⁷ Leggi regolanti materie per cui è necessario il procedimento legislativo bicamerale (art. 70, comma 1), nonché leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81.

2.1. Emendamenti innovativi introdotti dalla Camera al momento della approvazione definitiva della legge nei procedimenti monocamerale: ulteriore ipotesi di rinvio per questioni procedurali

Vi è un ulteriore, e solo in parte inedito, problema procedurale, che potrebbe verificarsi ora che il ruolo di Camera e Senato saranno differenziati nei procedimenti monocamerale. Si pensi alla trasmissione del disegno di legge, in caso di sua approvazione definitiva da parte della Camera che abbia introdotto modifiche tali da renderne il testo nuovo, al Capo dello Stato per la promulgazione, anziché al Senato in vista di ulteriori valutazioni.

Il tema è noto ai costituzionalisti, confrontatisi con esso a partire dall'esperienza maturata nel vigore dell'originario Titolo V, in relazione al secondo rinvio governativo di leggi regionali riapprovate dai rispettivi consigli con modifiche ritenute tali da renderle "nuove"²⁸.

Potrà in questo caso il Capo dello Stato rinviare la legge alla Camera dei Deputati, con un messaggio incentrato proprio sulla preclusione dell'intervento del Senato?

Non è possibile soffermarsi in questa sede compiutamente sul significato della perifrasi dell'art. 70 Cost., nella parte in cui afferma che dopo la formulazione delle proposte del Senato spetta alla Camera la *approvazione definitiva* della legge; ci si limita ad affermare che si condivide il punto di vista di chi ha sostenuto che la Camera non potrebbe aggiungere norme nuove al vecchio testo, pena l'origine di un nuovo disegno di legge e dell'obbligo di trasmetterlo ancora al Senato²⁹.

In ogni caso, anche in questa ipotesi il rinvio presidenziale assumerebbe i toni di una smentita dell'operato del Presidente della Camera, che ritiene di poter dare corso alla fase perfetta del procedimento legislativo, ovvero alla promulgazione, a favore delle esigenze del Senato. Proprio per questo, quantomeno fino a quando, eventualmente, si sarà sviluppata una giurisprudenza costituzionale sul punto che renda l'intervento presidenziale il frutto di scelte meno discrezionali e più avvertite, si preferisce scoraggiare una visione del rinvio quale strumento per arginare in modo sistematico gli eventuali abusi della Camera.

²⁸ Cfr. su tutte la sentenza caposaldo n. 158 del 1988 della Corte costituzionale, contenente una serie di criteri per discernere leggi regionali nuove da leggi regionali non nuove.

Si pone alcuni interrogativi sulla trasposizione delle vicende della legge regionale al livello nazionale, dal diverso angolo visuale della riapprovazione della legge da parte di un Consiglio regionale nuovo, in quanto appena eletto, N. ZANON, *Consiglio "nuovo" fa nuova la legge? Intorno alla discontinuità dei consigli regionali ed al principio costituzionale di rappresentatività*, in *Giur. it.*, 1992, I, 617 ss.

²⁹ Cfr. in tema G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 4 ss.



3. Presidente della Repubblica tra Camera e Senato: nuovi conflitti per il Quirinale alle prese con rinvio e promulgazione

Il nuovo assetto dei rapporti tra Camera e Senato nei procedimenti legislativi monocamerale pone ulteriori interrogativi circa il ruolo che svolgerà il Presidente della Repubblica nel caso in cui le modifiche al disegno di legge richieste dal Senato non siano approvate dalla Camera. Si pensi al caso in cui gli emendamenti respinti dalla Camera fossero stati proposti da parte del Senato per ragioni di legittimità costituzionale, in quanto asseritamente volti ad eliminare vizi di costituzionalità del disegno di legge. Ebbene, in simile frangente si riprodurrebbe verosimilmente la stessa dinamica già sperimentata nel caso di mancato accoglimento di proposte emendative avanzate da minoranze politiche ed ammantate da più o meno credibili intenti di garanzia della Costituzione. Proprio per come è costruito il controllo presidenziale, comunque si determini il Capo dello Stato nella scelta tra promulgazione o rinvio, il suo operato si presterebbe a strumentalizzazioni da parte del Senato (quale avallo incondizionato dei poteri dello stato) o della Camera (in quanto espressione della subordinazione alle esigenze delle autonomie).

Il Presidente della Repubblica potrebbe dunque trovarsi “strattonato” dalla maggioranza dei senatori, contrari alla decisione della Camera, eventualmente supportati anche da minoranze politiche della stessa Camera.

Questo scenario preoccupa molto, in quanto non è “salutare” per il mantenimento di una posizione di imparzialità ed autorevolezza del Quirinale che si moltiplichino le occasioni per rendere promulgazione e rinvio scelte divisive.

A differenza che nella ipotesi di vizi procedurali attribuibili a scelte interpretative dei Presidenti di assemblea, comunque, in questa fattispecie il messaggio di rinvio tornerebbe a riacquistare il suo significato più profondo, ovvero di sollecitare, in chiave collaborativa, una nuova riflessione da parte degli organi titolari del potere legislativo. Pertanto il suo uso è perfettamente configurabile alla luce dell’art. 74 Cost., sebbene sia importante sottolineare che un messaggio di rinvio, ancor di più se appiattito sulle ragioni propagandate dai senatori, trascinerebbe molto probabilmente il Presidente della Repubblica nell’agone mediatico.



4. L'impatto di alcune innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale rispetto all'esercizio del rinvio all'interno di specifici procedimenti legislativi

4.1. Il rinvio presidenziale nel procedimento di conversione dei decreti legge: considerazioni di sistema a partire dalla proroga del termine per la conversione

La sola, puntuale, modifica proposta all'art. 74 Cost., per cui, in caso di rinvio di una legge di conversione, il termine dei 60 giorni è automaticamente prorogato di un mese, sollecita alcune considerazioni di sistema sulla *ratio* del rinvio.

L'emendamento aggiuntivo all'art. 74 Cost., apparentemente nato per l'esigenza, circoscritta (sebbene importante), di consegnare nelle mani del Quirinale un effettivo potere di rinvio dinanzi agli abusi nel ricorso all'art. 77 Cost., costituisce in realtà espressione di una concezione assai precisa della funzione svolta dal Capo dello Stato in sede di promulgazione, emersa con limitate eccezioni in via di prassi: il Presidente della Repubblica è abilitato ad esercitare la facoltà di rinvio, purchè esso non abbia effetto definitivo sull'*iter legis*, bloccandone la conclusione; infatti, alla manifestazione di volontà del Quirinale con cui la legge viene rimandata all'assemblea legislativa, deve corrispondere un potere di queste di riapprovarla³⁰.

Si è ben consapevoli che nella prassi si è assistito ad 11 rinvii di leggi di conversione, di cui uno peraltro a notevole distanza dalla scadenza del termine dei sessanta giorni (durante la Presidenza Ciampi)³¹. Tuttavia, le ragioni di fondo che hanno ispirato la modifica costituzionale paiono da ricondurre a questa *ratio*. Particolarmente eloquente da questo punto di vista risulta la sent. n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, in cui è stato annullato quel gruppo di disposizioni inserite in sede di conversione in quanto eterogenee rispetto al contenuto del decreto legge. Il giudice costituzionale, infatti, afferma che “*l'imminente fine della legislatura [...] e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, impedivano di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost.*”³².

In effetti, nonostante con gli anni (e in particolare dalla presidenza Scalfaro), i messaggi di rinvio succedutisi avessero mostrato una tendenza sempre più spiccata del Quirinale ad attivarsi per arginare gli abusi commessi da Governo e Parlamento nel ricorso all'art. 77 Cost., i Presidenti avevano dovuto fare i conti con un freno *latu senso* politico molto incisivo all'esercizio del potere

³⁰ Così S. M. CICONETTI, *Un caso di inammissibilità del rinvio presidenziale*, in *Giur. cost.*, 2002, 3097 ss., il quale ritiene infatti non esercitabile il potere dell'art. 74 Cost. per le leggi di conversione in scadenza.

³¹ Cfr. R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 5 e tabella allegata; in argomento v. anche D. CHINNI, *op. cit.*, 313 ss.; I. PELLIZZONE, *op. cit.*, 177 ss.

³² Punto 4.4. del Considerato in diritto (corsivi aggiunti).



dell'art. 74 Cost., ovvero la definitività dell'atto presidenziale, dovuta alla approvazione della legge di conversione in un momento imminente alla scadenza dei sessanta giorni, che avrebbe comportato non solo la fine dell'*iter legis* ma anche il travolgimento della disciplina contenuta nel decreto legge e dei rapporti giuridici da essa regolati nei due mesi di vigenza dello stesso.

È proprio su questo deterrente, che ha tante volte trattenuto il Presidente Napolitano, molto attento alle ripercussioni istituzionali delle sue scelte, dalla richiesta di riesame, che si innesta la riforma costituzionale³³.

La scelta del legislatore costituzionale pare da salutare con favore, perché mette il Presidente nella condizione di adempiere alla funzione presidenziale di controllo anche in un ambito, la decretazione d'urgenza, in cui particolarmente pervasivi e gravi sono stati gli abusi commessi dal binomio di Governo e Parlamento ed in cui si è viceversa assistito a grida impotenti del Capo dello Stato, stretto tra l'esigenza di salvaguardare l'assetto costituzionale del sistema delle fonti e di non vanificare il contenuto del decreto legge.

Inoltre, questa modifica sembra funzionale a contenere la prassi, ritenuta scorretta, della *moral suasion* rispetto a disegni di legge di conversione, in qualche caso esercitata in modo molto incisivo dal Capo dello Stato, reso paradossalmente più forte dalla consapevolezza nel Governo degli effetti definitivi che avrebbe prodotto il rinvio, in caso di mancato accoglimento dei suggerimenti presidenziali³⁴.

Sia consentita un'ultima notazione. La scelta di rendere meno drammatico il rinvio, che non dovrebbe più travolgere il decreto legge, costituisce una risposta alternativa alla via indicata, nella medesima direzione, dal Presidente Napolitano³⁵, che aveva in qualche caso ipotizzato l'introduzione del rinvio parziale delle leggi, presente in una versione intermedia della riforma e poi non mantenuta. Nell'intento del Capo dello Stato, infatti, occorre prevedere la possibilità di dividere in due parti il testo della legge di conversione: una parte da promulgare subito,

³³ V. la lettera del Presidente Napolitano del 22 maggio 2010, diretta al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato, in www.quirinale.it, in cui viene menzionata l'ipotesi della introduzione del rinvio parziale per revisione costituzionale; per una più dettagliata ricostruzione della vicenda che ha mosso il Presidente Napolitano ad invocare il rinvio parziale sia consentito rinviare a I. PELLIZZONE, *op. cit.*, 111 ss.

³⁴ Cfr. ad esempio l'episodio dello spaccettamento richiesto dal Presidente Napolitano della legge di conversione del decreto legge n. 126 del 31 ottobre 2013, cosiddetto salva-Roma, che recava disposizioni finanziarie in favore di Regioni ed enti locali in difficoltà (27 dicembre 2013). I rilievi del Capo dello Stato, che aveva minacciato il ricorso al rinvio, sono infatti stati accolti dal Governo. Per considerazioni più diffuse sull'episodio si rinvia a M. CAVINO, *op. cit.*, 11.

³⁵ Cfr. ancora la lettera del Presidente Napolitano del 22 maggio 2010, diretta al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato, in www.quirinale.it, in cui viene menzionata l'ipotesi della introduzione del rinvio parziale per revisione costituzionale.



contenente le disposizioni originarie del decreto legge; la seconda parte da rinviare alle Camere per la violazione dell'art. 77 Cost., contenente le norme eterogenee rispetto al contenuto del decreto legge medesimo, aggiunte con emendamento durante la fase costitutiva dell'*iter legis* al fine di sfruttare il canale motorizzato del disegno di legge di conversione³⁶.

Tuttavia, il rinvio parziale, di per sé, pone seri problemi in riferimento alla separazione dei poteri, consentendo al Capo dello Stato di frapporre la sua volontà all'entrata in vigore di un atto che il Parlamento ha approvato come unico. La scelta intorno alla divisione della legge in due parti costituisce dunque espressione di una volontà politica che si sovrappone ad un'altra volontà politica e che non pare riconducibile alla funzione presidenziale di controllo svolta in sede di promulgazione.

L'esercizio del controllo presidenziale in sede di promulgazione, inoltre, costituirebbe, se si introducesse il rinvio parziale, espressione di una scelta tra: a) promulgazione; b) rinvio; c) rinvio e promulgazione parziali. L'introduzione del terzo sbocco pare rappresentare un elemento di complicazione molto problematico, tenuto conto anche del contesto in cui il Capo dello Stato opera, in cui sempre più incisive sono diventate, sia a livello politico che a livello mediatico, le "richieste" di non promulgare la legge provenienti dall'opposizione o da certe parti della stessa.

Una simile scelta, dunque, più che mettere nelle mani del Presidente un arsenale più vario, maggiormente funzionale a ostacolare forzature nell'utilizzo dell'art. 77 Cost., avrebbe aperto un varco per interventi che avrebbero finito col mettere l'operato presidenziale in una luce scomoda, essendo assai facile passare da un piano asseritamente garantistico ad interventi di matrice ambivalente, per ciò stesso criticabile su di un versante politico. La via imboccata dal legislatore costituzionale, limitatosi a prorogare il termine per la conversione, pare dunque senz'altro preferibile³⁷.

Ci si deve a questo punto interrogare sui riflessi che la modifica costituzionale potrebbe avere su altre ipotesi di rinvio che assume, di fatto, effetti definitivi, non corrispondendo ad esso il potere dell'assemblea legislativa di approvare il disegno di legge. È dunque indispensabile esaminare l'ipotesi del rinvio a Camera dei Deputati sciolta.

³⁶ Sugli abusi compiuti dal Governo "in" Parlamento nel procedimento di conversione dei decreti legge v. F. BIONDI – S. LEONE, *Il Governo "in parlamento": evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista Aic*, 1/2012 (14 marzo 2012).

³⁷ Così v. M. D'AMICO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014*, presentata il 23 ottobre 2014, in www.osservatorioaic.it (novembre 2014).

Per R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 15 ss., il rinvio parziale pone problemi tali da un punto di vista costituzionale da non essere nemmeno ammissibile *de iure condendo*.



Ebbene, la modifica costituzionale dell'art. 74 Cost. provoca modifiche di sistema tali, per cui questa fattispecie di rinvio, verificatasi cinque volte³⁸ a partire dall'ultimo periodo di Presidenza Cossiga, dovrebbe ritenersi vietata al Capo dello Stato?

Questo tipo di interrogativo pare fuorviante, se si contestualizza correttamente l'origine della modifica costituzionale in esame, introdotta, come si è visto, per sollecitazioni giunte dal Quirinale durante la Presidenza Napolitano al fine di sopperire a limiti che *di fatto* il Capo dello Stato aveva percepito nel ricorso al potere di rinvio (a questo proposito, si ricordi che lo stesso Napolitano non ha mai affermato che la facoltà di cui all'art. 74 Cost. venisse formalmente meno quando il rinvio ha ad oggetto una legge di conversione³⁹).

Inoltre, si ricordi che in seguito al rinvio delle leggi a Camere sciolte è stato ritenuto utilizzabile l'istituto del *repechage* da parte delle Camere, che attenua almeno in parte le conseguenze del rinvio, a differenza che nel caso di richiesta di riesame che provoca la decadenza del decreto legge⁴⁰.

4.2. Configurabilità del rinvio a seguito del controllo di costituzionalità preventivo sulla legge elettorale

La riforma costituzionale pone alcuni interessanti spunti di riflessione anche in relazione al rapporto tra scrutinio di costituzionalità della Corte e controllo presidenziale in sede di promulgazione.

Ciò accade in particolare nel procedimento di approvazione della legge elettorale, per cui il nuovo art. 73 Cost. introdurrebbe un controllo di costituzionalità preventivo attivabile da minoranze di deputati o senatori.

In primo luogo, occorre chiarire che la sospensione del termine di 10 giorni previsto per la promulgazione opera in modo piano anche per il rinvio, rappresentando quest'ultimo la strada che il Presidente può imboccare in alternativa alla promulgazione⁴¹. Non sembra che posporre il

³⁸ Cfr. in tema S. CALZOLAIO, *op. cit.*, 872 ss. Come nota l'A., 13 furono invece i rinvii a meno di un mese dallo scioglimento.

³⁹ Vedi, oltre alla lettera del 22 maggio del 2010, citata nella nota 33, la *Nota sulla lettera inviata, il 9 aprile, ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia* (del 17 aprile 2009, in www.quirinale.it). Anche quest'ultima pare sottintendere una valutazione di convenienza della promulgazione e non una formale preclusione del rinvio.

⁴⁰ V. al riguardo la nota 1 all'art. 136 reg. sen., 1) che reca il Parere della Giunta per il Regolamento dell'11 marzo 1992, reso in seguito ad alcuni rinvii del Presidente Cossiga a Camere sciolte o a ridosso dello scioglimento, secondo cui il *repechage* è applicabile in via analogica alle leggi rinviate.

⁴¹ Così v. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in www.gruppodipisa.it, 5 ss.

momento di esercizio del potere presidenziale alla fase successiva al controllo di costituzionalità incida illegittimamente sull'art. 74 Cost.; infatti, il Presidente non interverrà più solo se la Corte costituzionale annullerà in *toto* la legge elettorale⁴². D'altra parte, una inversione dei due controlli, che veda il Presidente intervenire per primo, darebbe adito ad una serie tensioni istituzionali, dovendo il Capo dello Stato intervenire su di un atto che sarà verosimilmente a breve scrutinato dal giudice costituzionale e, simmetricamente, la Corte giudicare dopo che il Presidente si è espresso, potenzialmente smentendolo davanti all'opinione pubblica⁴³.

A questo punto, è bene configurare due scenari, a seconda che:

- a) il controllo di costituzionalità della Corte sia condotto in riferimento ai soli parametri evocati dai ricorrenti;
- b) la Corte possa d'ufficio esaminare anche gli altri profili che ritenga eventualmente di rilievo⁴⁴.

Nel caso a), il rinvio delle leggi potrebbe conservare un significato molto importante in riferimento ai parametri costituzionali rispetto a cui la Corte non si è già espressa.

Nel caso b), invece, si potrebbe essere portati a qualificare il controllo presidenziale come un inutile “doppione” del vaglio della Corte e dunque a ritenerlo assorbito in quest'ultimo, in modo, tra l'altro, da evitare attriti tra i due organi⁴⁵. In effetti, i due controlli si avvicinerebbero maggiormente, essendo in questo caso entrambi preventivi e riguardando entrambi tutta la legge. Tuttavia, poiché, al contrario della Corte, il Presidente può chiedere un riesame della legge per

A parere di chi scrive proprio perché il rinvio trae origine dal controllo presidenziale attivatosi in occasione della promulgazione una specificazione in merito, tra l'altro, non è nemmeno necessaria.

⁴² In senso contrario v. invece A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in www.federalismi.it (Focus riforma costituzionale 23 marzo 2016), 9 ss., che giunge a ipotizzare l'esercizio del rinvio prima del controllo della Corte.

⁴³ Si ricordi quanto avvenuto in occasione della sent. n. 262 del 2009, che ha dichiarato in parte costituzionale la legge n. 124 del 2008, sulle immunità per le più alte cariche dello Stato, promulgata con comunicati del Quirinale che ne dichiaravano la non manifesta incostituzionalità. Sulla vicenda v. per tutti R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 11, il quale si esprime criticamente in ragione delle influenze che comunque la Corte ha subito, sebbene non assecondato.

⁴⁴ Ai fini del presente lavoro, si considera assimilabile a questa ipotesi l'interpretazione per cui i vizi denunciati e rilevati ad opera della Corte possano comunicarsi ad altre norme non impugnate. Non è ovviamente questa la sede per occuparsi del problema dei parametri del controllo di costituzionalità preventivo sulla legge elettorale. Per argomenti a favore del controllo a tutto tondo e per una confutazione degli argomenti opposti v. S. CATALANO, *Il controllo sulle leggi elettorali: riflessioni sulla legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento che introduce il ricorso preventivo*, in G. FERRI (a cura di), *La democrazia costituzionale tra nuovi diritti e deriva mediale*, Napoli, 2016, 172 ss., cui si rinvia anche per ulteriori riflessioni su questo nuovo istituto. Nello stesso senso v. A. RAUTI, *op. cit.*, 8.

⁴⁵ Per F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 11, gli spazi per un rinvio da un punto di vista politico istituzionale sarebbero in questo caso inesistenti.



ragioni definite di merito costituzionale⁴⁶, non pare corretto ritenere escluso *a priori* che il Capo dello Stato faccia uso dell'attribuzione dell'art. 74 Cost.

Tra l'altro, fermo restando che la promulgazione ed il rinvio parziale della legge non sono consentiti⁴⁷, l'uso del rinvio potrebbe risultare particolarmente opportuno da un punto di vista istituzionale dopo una dichiarazione di incostituzionalità parziale, qualora la normativa di risulta non sia ritenuta dal Capo dello Stato autosufficiente, in modo da dare alle Camere l'opportunità di esprimersi nuovamente, o qualora, pur essendo formalmente applicabile, siano consigliabili ulteriori interventi di riadattamento del testo legislativo sulla base della sentenza costituzionale. In questa ipotesi, anzi, il ruolo del Presidente sarebbe molto importante, consentendo questi all'*iter legis* di riprendere⁴⁸.

Certamente in ogni caso ragioni di opportunità costituzionale suggeriscono che il Capo dello Stato nel suo messaggio di rinvio faccia attenzione a non sovrapporre i suoi rilievi in alcun modo a quelli della Corte, mostrando divergenze rispetto a quest'ultima.

5. Procedimenti legislativi monocamerale come occasione per un rinvigorismento del rinvio a discapito dei poteri di *moral suasion*?

Vale la pena riflettere sulle ripercussioni che la riforma costituzionale avrà sulla prassi del ricorso presidenziale al potere dell'art. 74 Cost. anche per altri motivi.

Da un punto di vista più generale, l'eliminazione del bicameralismo perfetto può incidere sulla controversa funzione presidenziale in sede di promulgazione, che tra l'altro potrebbe assumere diverse sfumature a seconda del procedimento legislativo utilizzato per l'approvazione della legge da promulgare, ovvero a seconda del ruolo svolto (o meno) dal Senato.

Infatti, occorre in primo luogo osservare che il Presidente della Repubblica si è sino ad ora trovato ad operare la propria scelta in ordine a rinvio o promulgazione in un sistema di bicameralismo perfetto. Dopo che una Camera aveva approvato una legge, doveva sempre pronunciarsi la seconda. Inoltre, il disegno di legge tornava alla Camera che lo aveva approvato

⁴⁶ Sulle differenze tra controllo della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica v. per tutti A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale*, cit., 198 e 200 ss., il quale ritiene che i messaggi presidenziali si caratterizzano perché in essi le considerazioni di legittimità accedono a rilievi di merito; R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte*, cit., 265 ss.; R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 19 ss.

⁴⁷ Rafforzerebbe questa convinzione, oltre alla lettera dell'art. 73 Cost., che non distingue l'ipotesi della dichiarazione di illegittimità totale e parziale, la espunzione dal testo costituzionale della norma che consentiva il rinvio parziale. Cfr. supra, par. 4.1.

Così v. anche F. DAL CANTO, *op. cit.*, 11, e A. RAUTI, *op. cit.*, 12.

⁴⁸ Nello stesso senso v. A. RAUTI, *op. cit.*, 12.



precedentemente, per la riapprovazione di ogni modifica apportata dalla Camera intervenuta per ultima.

Sulla *ratio* dell'intervento di due assemblee, che dovevano approvare il medesimo testo perché potesse formarsi una legge, non sono mancate ed in dottrina tesi per cui maggior accuratezza e ponderazione nell'attività legislativa conseguirebbero alla presenza di una seconda Camera, detta di raffreddamento⁴⁹.

Del resto non è un caso che, nell'intento di evitare che i lavori parlamentari andassero incontro a lungaggini eccessive, alcuni Costituenti si fossero espressi contro la previsione del rinvio in ragione della sua combinazione con un sistema di bicameralismo perfetto, in cui era già istituzionalizzato un momento di doppia riflessione sulla legge⁵⁰.

Ma il venir meno dell'intervento della seconda Camera potrebbe avere come contropartita un incremento dei rinvii? E ancora: potrebbe configurarsi un potere di controllo la cui consistenza sia inversamente proporzionale al potere attribuito al Senato nel procedimento legislativo?

Ben consapevoli che formulare ipotesi sia senz'altro difficile, un modo per provare ad abbozzare delle risposte a questi interrogativi è senz'altro quello di guardare alla prassi prodottasi nella vigenza del sistema bicamerale perfetto. Ebbene, il voto della seconda Camera non ha tendenzialmente fornito la sede per correzioni "tecniche" dell'operato della prima Camera, ma piuttosto la sede per interventi emendativi di natura politica. Solo in rari casi il necessario intervento della seconda Camera ha costituito l'occasione per emendamenti correttivi sul piano della legittimità costituzionale⁵¹.

Non si può essere certi che, in assenza di tali interventi, il Presidente avrebbe attivato il suo potere di controllo, rinviando la legge, ma allo stesso si può escluderlo *a priori*. Non è dunque possibile negare in modo assoluto che il controllo presidenziale in sede di promulgazione possa fungere con maggior nettezza rispetto al passato da occasione per segnalazioni di sviste tecniche che potrebbero trascinare in vizi di ragionevolezza o, più in generale, di vizi di incostituzionalità, che altrimenti sarebbero stati eliminati dalla Camera chiamata ad intervenire per seconda.

Attenua tuttavia questa considerazione il fatto che il Senato potrà sempre, anche nel procedimento legislativo monocamerale più semplice, effettuare rilievi sul testo del disegno di

⁴⁹ Così v. L. BIANCHI ESPINOSA, G. BASCHIERI, C. GIANNATTASIO, *La costituzione italiana*, Firenze, 1949, 243 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, 468 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli, 1949, 375 ss.; C. CERETI *Corso di diritto costituzionale*, Torino, 1958, 306 ss.; C. LAVAGNA *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1973, 668 ss.

⁵⁰ Cfr. gli interventi di Costantini e Fabbri, *Assemblea costituente*, Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, IV, Roma, 1970, rispettivamente a p. 3477 s. e 3485.

⁵¹ Come ad esempio nel caso dell'approvazione della c.d. legge sul legittimo sospetto.



legge (che verosimilmente potranno vertere sul tema delle autonomie regionali e locali); dopo di che, la Camera sarà tenuta a esprimersi in via definitiva, raccogliendo eventualmente le segnalazioni del Senato. La “funzione correttiva” - raramente - assolta dal bicameralismo perfetto potrà dunque essere in qualche caso recuperata attraverso l’attivazione dei poteri del Senato.

Assume inoltre rilievo particolare per le presenti riflessioni l’affermazione di una prassi, peraltro criticabile e criticata su di un piano costituzionale⁵², che ha spesso visto il Presidente della Repubblica, quantomeno negli anni di maggior vigore dello scontro fra maggioranza al Governo e minoranze parlamentari, utilizzare il proprio potere di influenza in modo informale e preventivo rispetto al ricorso al potere di rinvio, ricco di conseguenze deflagranti per il dibattito politico e per lo stesso Presidente della Repubblica, associato dalla maggioranza alle istanze dell’opposizione. Nel contesto descritto, si è assistito in non rari casi ad interventi del Quirinale rivolti alla Presidenza del Consiglio, perché vizi di costituzionalità presenti nel disegno di legge fossero eliminati dal testo mediante emendamenti di matrice governativa. Questa prassi si è affermata senz’altro anche grazie al bicameralismo perfetto, che ha visto dilatarsi tempi ed occasioni per siffatti interventi presidenziali. Simili insinuazioni dei rilievi del Quirinale nella fase costitutiva dell’*iter legis* sono emersi in modo particolarmente evidente durante la Presidenza Ciampi, in cui in diverse occasioni si è letto sui *mass media* della *moral suasion* presidenziale. Ma ciò non significa che anche in altri momenti della storia repubblicana una prassi di tal genere non si sia verificata⁵³.

Occorre dunque domandarsi se la limitazione dell’intervento *obbligatorio* della seconda Camera indurrà, riducendosi i tempi e le occasioni per l’esercizio di poteri informali da parte del Capo dello Stato, ad una nuova vita dei poteri presidenziali formali. In realtà, come si è detto, ogni volta che il Senato si attiva (obbligatoriamente o facoltativamente) spetta poi alla Camera approvare la legge in via definitiva. L’intervento finale di Montecitorio potrebbe quindi fornire la sede per far arrivare, tramite il Governo, all’orecchio dei Deputati le istanze di correzione del Quirinale. Tuttavia, in tutti i casi in cui il Senato non si esprimerà, un ritorno al ricorso formale

⁵² Per l’impropria commistione tra esercizio della funzione presidenziale di controllo, allargatosi a tal punto da essere utilizzato in un momento anticipato rispetto a quello previsto dall’art. 74 Cost., ovvero durante la fase costitutiva dell’*iter legis*, e potere legislativo, dal momento che le Camere sono influenzate dalle segnalazioni del Quirinale, seppure dietro la intermediazione del Governo.

Tra coloro che esprimono perplessità nette rispetto a tale prassi, v. per tutti A. PUGIOTTO, “*Veto players*” e *dinamiche istituzionali nella vicenda del “lodo Maccanico”*, in *Quad. Cost.*, 2004, 255 ss.

⁵³ Per una descrizione della prassi di tutte le presidenze succedutesi sinora ci si permette di rinviare a I. PELLIZZONE, *op. cit.*, 242 ss.



all'art. 74 Cost., che peraltro pare auspicabile, data la problematicità dell'esercizio dei poteri di *moral suasion* rispetto a disegni di legge pendenti dinanzi alle Camere, non è da escludere in *toto*.

6. Conclusioni

In conclusione, al di là degli specifici rilievi compiuti rispetto ai singoli procedimenti legislativi interessati dal progetto di riforma, si può osservare che il Capo dello Stato, attraverso il “dono avvelenato” del rinvio delle leggi, potrebbe essere messo sotto pressione al momento della promulgazione delle leggi su due nuovi fronti: in primo luogo, in caso di contestazioni nella scelta del procedimento legislativo da parte dei Presidenti di assemblea; in secondo luogo, nel caso di conflitto fra Camera e Senato, le cui proposte di modifica non fossero accolte dalla Camera.

Se questo non improbabile scenario dovesse presentarsi e se il controllo presidenziale in sede di promulgazione dovesse effettivamente espandersi in modo sistematico a queste ipotesi, le speranze riposte, in termini di efficienza dei lavori delle Camere nell'*iter legis*, nella eliminazione del bicameralismo perfetto, potrebbero smorzarsi sensibilmente, visto che i conflitti in merito al procedimento legislativo scelto potrebbero essere molto frequenti. Ecco una prima ragione per cui, tenuto conto dell'impianto complessivo della riforma costituzionale, si ritiene preferibile che il Capo dello Stato non si avventuri su un simile terreno o, se lo farà, si limiti a ricorrere all'art. 74 Cost. in casi eccezionali.

Inoltre, un rinvio basato su vizi procedurali contiene una non trascurabile insidia, posto che il messaggio presidenziale smentirebbe una scelta interpretativa del Presidente della Camera o, in caso di intesa di questi col Presidente del Senato, di entrambi i Presidenti di assemblea. Per questo, è bene che il Quirinale sia consapevole del fatto che la gravità dell'impatto del rinvio sui rapporti tra le più alte cariche dello Stato e di costoro con le rispettive assemblee può costituire una ragione capace di giustificare la immediata promulgazione.

D'altra parte, non è possibile escludere *a priori*, in assenza di qualsiasi esplicita preclusione, che il Capo dello Stato possa ritenere necessario sollecitare le assemblee ad una ulteriore riflessione sulla scelta del procedimento legislativo, anche se, per le ripercussioni negative sui rapporti tra le tre più alte cariche dello Stato, si auspica che ciò avvenga in casi di eclatante violazione delle norme costituzionali a danno del Senato. In casi non eclatanti, pare più corretto che il Presidente si astenga dall'intervenire, o al limite intervenga solo se, e quando, potrà fondare il proprio intervento su una giurisprudenza costituzionale che abbia elaborato criteri interpretativi in base ai quali individuare con maggior evidenza le materie assegnate ai vari procedimenti legislativi (sempre che ciò accada).



Un altro scenario, meno problematico, si potrebbe delineare nel caso di rinvio in cui *inter alia* il Capo dello Stato mostri perplessità rispetto alla decisione dei Presidenti delle Camere, piuttosto che un rinvio incentrato su questo aspetto.

Anche il rinvio nel caso di divergenze fra Camera e Senato costituisce un elemento di complicazione notevole della delicata funzione di promulgazione, tenuto conto delle dispute già verificatesi tra maggioranza e opposizione, che hanno impropriamente accostato a promulgazione e rinvio adesioni presidenziali al loro operato. Non è affatto da escludere, poi, che si intreccino con le dispute tra le due assemblee conflitti tra maggioranza e minoranze politiche che nella Camera dei Deputati perseguono una più ampia tutela delle autonomie.

In questo orizzonte, che si profila come particolarmente burrascoso, il problema di fondo con cui il Capo dello Stato dovrà fare i conti, ancor di più che in passato, è lo scarso peso del potere di rinvio, che il Costituente ha voluto riporre nelle mani del Quirinale al limitato fine di sollecitare una maggiore ponderazione della legge da parte delle Camere. Ci si rende conto che la soluzione che qui si delinea può essere insoddisfacente, ma forse il faro cui il Presidente dovrà guardare è costituito dall'analisi dell'impatto che il rinvio nel singolo caso avrà sul complessivo assetto istituzionale e dalla probabilità che le Camere siano in grado di cogliere il rinvio stesso come una occasione per nuove riflessioni sulla legge, anziché come una scelta in chiave oppositiva del Quirinale.