

LA FUNZIONE PRESIDENZIALE DI CONTROLLO SULLE LEGGI E SUGLI ATTI EQUIPARATI *

I poteri presidenziali di controllo sulle leggi: a) il potere di rinvio

Nella comunità scientifica è corrente l'opinione che l'analisi dei modi in cui il Presidente della Repubblica partecipa alla funzione di produzione normativa riveste un valore esemplare, paradigmatico, poiché consente di cogliere con immediatezza il sostrato teorico sul quale sono stati forgiati la posizione e il ruolo del Capo dello Stato. Per questo nel trattare del potere di rinvio quale fase dell'unitario procedimento di controllo che si avvia in sede di promulgazione, e nell'accorparlo al potere complanare di emanazione degli atti con valore di legge, è quasi inevitabile svolgere riflessioni e guadagnare conclusioni di ordine più generale sulla complessiva funzione costituzionale del Presidente della Repubblica nella forma parlamentare di governo italiana.

Basta riportare alla mente le discussioni in Assemblea Costituente per comprendere quanto la scelta fra un'interpretazione riduttiva o espansiva dei poteri presidenziali di controllo sulle leggi fosse percepita come questione attinente all' "essenza della Repubblica parlamentare"¹.

Nella proposta di Aldo Bozzi di conservare il potere di sanzione viveva ancora l'idea, di immediata derivazione schmittiana, che l'istanza di unità di cui il Presidente è portatore si dovesse necessariamente congiungere all'unità formale del principio di maggioranza per conferire a questo una più elevata e piena legittimazione, sull'implicita premessa che la volontà delle istituzioni rappresentative del popolo fosse, per sé sola, insufficiente allo scopo².

Al contrario, nella proposta di escludere ogni potere presidenziale di controllo se non quello di mera esistenza della legge, come pure in quella di ammettere il rinvio solo per consentire al Governo di riallineare la volontà parlamentare all'indirizzo governativo (come sostenevano il relatore Mortati, Ambrosini, Capi, Terracini), viveva l'idea opposta che il Presidente fosse l'obbligato fiancheggiatore³ della volontà maggioritaria, assunta come sufficiente a garantire prestazioni di unità, non bisognosa di alcun ulteriore puntello legittimatorio, e contrastabile soltanto attraverso l'appello alla fonte immediata della sovranità: il popolo, che il Presidente, secondo la proposta di Mortati⁴, avrebbe potuto convocare per una consultazione referendaria quando le Camere, dopo il rinvio, avessero confermato la loro precedente deliberazione⁵.

La scelta del rinvio con richiesta di riesame alle Camere per motivi di costituzionalità e di merito fu il segno tangibile dell'accettazione di un modello intermedio, indisponibile a collocare unità formale del principio di maggioranza e unità nazionale impersonata dal Presidente nei termini della opposizione radicale e irriducibile – come si era tragicamente sperimentato nell'esperienza weimariana – ma neppure incline a porle in relazione di reciproca indifferenza e di assoluta estraneità. Piuttosto la soluzione prescelta appariva rivolta

* Relazione al convegno "Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo", Roma, LUISS – Guido Carli, 26 novembre 2010 (versione provvisoria).

¹ Sono le parole dell'onorevole Fausto Gullo nella seduta dell'Assemblea Costituente del 14 ottobre 1947. Gli atti dell'Assemblea Costituente sono citati dal sito www.camera.it.

² Cfr. intervento dell'on. Aldo Bozzi nella seduta dell'Assemblea Costituente del 14 ottobre 1947.

³ L'espressione è di S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949. Tanto ciò è vero, che Umberto Terracini, nella seduta antimeridiana del 21 dicembre 1946, propose di vietare espressamente il rinvio di una legge di iniziativa parlamentare o popolare.

⁴ In ciò tributario di suggestioni germaniche: cfr. art. 73, primo comma, della costituzione di Weimar, che così recitava: «Una legge votata dal *Reichstag*, prima della sua pubblicazione, deve essere sottoposta alla votazione popolare, se il presidente del *Reich* lo stabilisca entro un mese dall'approvazione».

⁵ Cfr. intervento di Mortati nella seduta del 21 dicembre 1946.

a ricercare un modo non meramente notarile, ma neppure esasperatamente conflittuale per innestare la funzione presidenziale di impulso, stimolo, mediazione e integrazione unificatrice sul tronco della regola di maggioranza⁶.

La pacifica coesistenza fra unità di maggioranza e unità nazionale, per quel che concerne l'attività di controllo presidenziale sulle leggi, era resa possibile da un insieme di condizioni teoriche e politiche che hanno lungamente cospirato nel depotenziarne la connaturale carica di conflittualità.

Ha dapprima operato in questa direzione la teoria monofunzionale della controfirma ministeriale. Quando si riteneva, infatti, che ogni atto presidenziale, compreso il rinvio, postulasse a pena di invalidità una proposta governativa, era gioco-forza concludere che il potere di chiedere una nuova deliberazione alle Camere fosse subordinato all'iniziativa del Governo. Evenienza, questa, estremamente improbabile, che esponeva il Gabinetto al rischio di una crisi politica e che portava a interpretazioni oltremodo riduttive e modeste del potere di rinvio, confinandolo alle ipotesi in cui fosse presumibile un non disaccordo fra Governo e Parlamento⁷. Si trattava di casi in cui l'esigenza di un rinvio si imponeva, per così dire, con caratteri di oggettività: la rettificazione e correzione di errori materiali nel testo della legge o il verificarsi di eventi imprevedibili, sopravvenuti alla deliberazione parlamentare e in grado di incidere sulla disciplina da essa posta; la sussistenza di vizi formali *ictu oculi* evidenti o tali da mettere in questione l'esistenza stessa della legge, più che la sua validità.

Accantonata la teoria monofunzionalista della controfirma, per il congiunto operare della prassi einaudiana e delle razionalizzazioni della dottrina, che, specie grazie a Temistocle Martines, accetta comunemente la distinzione fra atti sostanzialmente governativi, atti duali e atti presidenziali in senso stretto, e ricondotto il rinvio a quest'ultima categoria, erano poste le condizioni per l'estensione della funzione presidenziale di controllo sia quanto all'oggetto, sia quanto alla profondità dell'intervento.

Sotto il primo riguardo, si prospettò e divenne prevalente l'opinione che esso non trovasse un limite materiale nella collocazione topografica dell'art. 74 Cost., e quindi potesse dispiegarsi anche su leggi costituzionali, comunque appartenenti al tipo "legge" cui la norma costituzionale testualmente si riferisce; sotto il secondo profilo, raccolse favore la tesi che i vizi rilevabili in sede di rinvio fossero quelli consistenti nella lesione di ogni singola norma costituzionale, e non solo quelle violazioni tanto gravi da integrare i reati di attentato alla Costituzione e alto tradimento.

Nonostante questa lettura espansiva, un ulteriore elemento ha concorso a favorire un'applicazione non attivista, o almeno non antagonista dei poteri di controllo presidenziale: la buona tenuta del sistema di autoregolazione parlamentare circa il rispetto delle norme disciplinanti la formazione delle leggi.

E' stato efficacemente dimostrato come la garanzia finale circa l'osservanza delle regole del diritto parlamentare non direttamente ricavabili dai testi costituzionali, e pertanto sottratte anche al sindacato di legittimità costituzionale⁸, sia stata lungamente affidata agli autonomi meccanismi di aggiustamento del parlamentarismo⁹. Questo sistema di spontanea autoregolazione rinveniva una delle principali condizioni di

⁶ Lo rilevano insuperabilmente A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, 1985, 75 – 76.

⁷ E' questa la linea interpretativa che caratterizza i primi studi sul tema: ad esempio P. Calamandrei – A. Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950; S. Galeotti, *La posizione costituzionale cit.*, 16-18.

⁸ Dopo la sent. n. 9 del 1959, vedi in termini perentori sent. n. 154 del 1985.

⁹ M. Manetti, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc.dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 638 ss., 677 - 678 nonché *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, relazione al Convegno AIC 2010 in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Il senso della profonda fiducia nell'autoregolazione partitica è ben espresso dall'intervento dell'onorevole Laconi in Assemblea Costituente in sede di discussione dei poteri presidenziali di rinvio delle leggi nella seduta del 5 marzo 1947: «Non noi, non questa Assemblea è sovrana, ma il popolo che sta fuori di questa Assemblea e di cui noi siamo i genuini e legittimi rappresentanti. Nel popolo, quindi, e nei partiti in cui il popolo si organizza, risiede la sostanza del potere politico. Da chi volgiamo garantirci noi? Da questo potere politico? Dai partiti, dal popolo? Vogliamo quindi misconoscere la sovranità popolare, menomarla, limitarla quanto più è possibile? Io credo che tutti i difetti del parlamentarismo scompaiano man mano che i partiti avanzano, man mano che i partiti si consolidano e penetrano nella coscienza dei cittadini, man mano che diventano forme di organizzazione popolari e raggruppano quanto più è possibile intorno a movimenti ideali e ad indirizzi pratici le più grandi masse. Io credo che questa forza dei partiti tenda ad eliminare i difetti del parlamentarismo».

effettività nell'accordo fra le forze politiche – che a partire dalla VII legislatura sembrò assumere i tratti di una vera convenzione – in base al quale la Presidenza di un ramo del Parlamento (precisamente la Camera dei deputati) sarebbe stata attribuita a un partito di opposizione; a un custode geneticamente attento alla garanzia delle minoranze che, suscitando anche un naturale effetto mimetico sul Presidente d'Assemblea espresso dalla maggioranza, avrebbe rinsaldato il controllo endogeno sui vizi formali delle leggi. In questo modo il sovraccarico di conflittualità politica insito nell'applicazione delle regole procedurali della democrazia deliberativa era interamente assorbito dal circuito politico-parlamentare e dal suo supremo garante e lambiva solo marginalmente il Presidente della Repubblica.

Questo patto di reciproca assicurazione tra le forze politiche, in effetti, mentre, da una parte, garantiva che la fisiologica duttilità del diritto parlamentare non si sarebbe risolta in strumento di predominio della maggioranza e di prevaricazione delle opposizioni; dall'altra segnava il confine esterno al controllo presidenziale in sede di promulgazione, che non avrebbe avuto modo di esercitarsi sulle condizioni formali della democrazia politica. In conseguenza di ciò, e dunque grazie a questa spontanea autoregolazione politica, lo spazio per un sindacato su prassi degenerative nelle tecniche di produzione normativa, irregolarità e forzature procedurali che potessero tradursi in vizi formali della legge finiva per essere, per il Presidente della Repubblica, estremamente esiguo.

Si aggiunga che, almeno nei primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la Presidenza della Repubblica, istituzione di nuovo conio, che difettava di una tradizione storica, di un serbatoio di prassi, convenzioni, giurisprudenza al quale attingere, era comprensibilmente assai prudente nell'interpretazione di un testo ancora profondamente sentito come un "destino normativizzato"¹⁰, una totalità unitaria espressiva di un programma politico il cui effettivo storico invero, anche sul piano delle consuetudini interpretative e delle prassi applicative, era affidato essenzialmente all'iniziativa dei partiti politici.

Non desta meraviglia, in questa chiave di analisi, che i rinvii di Einaudi, Gronchi e Segni abbiano toccato quasi esclusivamente vizi che si potevano ricavare in modo rettilineo e quasi meccanico dai testi costituzionali: in 13 casi su 15 il difetto di copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. e, in un caso la violazione del termine di un mese dall'approvazione della legge per procedere alla promulgazione (art. 73 Cost.)¹¹. Quasi che il Capo dello Stato dovesse limitarsi a 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.

Gli ultimi tre settennati presidenziali hanno mostrato tanti e tali elementi di innovazione rispetto al modello teorico disegnato nel primo quarantacinquennio di esperienza repubblicana da imporre un ripensamento non superficiale degli istituti che ci occupano.

Beninteso, il ricorso al potere di rinvio non è significativamente mutato in termini quantitativi (Scalfaro ha rinviato 6 volte, Ciampi 8, Napolitano finora una volta). Né si può dire che sia mutato il tasso di effettività della richiesta di riesame, ovvero la misura in cui essa ha sortito i suoi effetti.

Sui 60 rinvii fino ad oggi effettuati sono solo 2 le ipotesi in cui il Parlamento ha riapprovato la legge rinviata senza alcuna modifica, dunque completamente ignorando i rilievi presidenziali¹²; in 26 casi, l'ottemperanza parlamentare è stata completa, nel senso che tutte le correzioni suggerite dal Quirinale sono state puntualmente recepite; in 8 casi l'ottemperanza è stata parziale; infine nei 24 casi residui la legge rinviata si è in vario modo insabbiata, o per fine della legislatura, o per decadenza del decreto-legge che essa era diretta a convertire o per mancata ripresa o conclusione dell'esame. Disaggregando questi dati, non registriamo consistenti variazioni nel tempo: la percentuale fra ottemperanze e inottemperanze è, grosso modo, analoga.

¹⁰ L'espressione è di M. Fioravanti, *Quale futuro per la "Costituzione"?*, in *Quad.florentini*, n. 21, Milano, 1992, 629.

¹¹ Il mancato rispetto del termine per ritardata trasmissione del testo di legge al Presidente costituì oggetto del rinvio di Giovanni Gronchi il 7 ottobre 1960.

¹² Nel 1990 sulla legge recante norme per l'elezione del Senato e nel 1991 sulla legge relativa all'albo dei ragionieri e periti commerciali.

E' però decisamente cambiato il quadro complessivo dei riferimenti teorici e politici entro la cui cornice si inseriva il potere presidenziale di controllo. Inoltre si registra, specie nelle ultime due Presidenze, l'impiego di una serie di strumenti non formali, privi di un sicuro e incontrovertito fondamento costituzionale, che hanno infranto la rigidità alternativa dello schema promulgazione-rinvio delineato negli artt. 73 e 74, colorandolo di una serie di sfumature intermedie: la promulgazione "dissenziente"¹³ o "con motivazione contraria"¹⁴, le note di giustificazione che accedono a promulgazioni ed emanazioni accompagnate dalla presa d'atto di impegni assunti dal Governo in ordine alla prosecuzione dell'*iter* formativo degli atti normativi soggetti allo scrutinio presidenziale¹⁵, senza dire delle recentissime osservazioni formulate, nel corso dell'esame in Commissione, sulla proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato¹⁶, nonché del rifiuto assoluto di emanazione del decreto-legge nel "caso Englaro", su cui più avanti vorrei spendere qualche forse inattuale considerazione.

L'arricchirsi dello strumentario a disposizione del Presidente per l'espletamento della sua funzione di controllo non può essere spiegato solo in chiave psicologica, avendo riguardo alla personalità e alla storia politica degli ultimi Presidenti¹⁷. Vi sono invece ragioni costituzionali profonde che hanno propiziato una dilatazione dell'area del controllo presidenziale e che autorizzano oggi a parlare di un inedito, non ancora pienamente razionalizzato protagonismo del Quirinale nell'attività di formazione delle leggi e degli atti equiparati.

Tradizionalmente la polemica sulla configurazione del potere di rinvio ha riguardato l'estensione del controllo presidenziale: se esso fosse ristretto alle sole ipotesi integranti i reati presidenziali di attentato alla Costituzione e alto tradimento o se potesse diffondersi su ogni vizio di costituzionalità; se fosse limitato ai vizi di costituzionalità o investisse anche il merito o, come si è precisato, il merito costituzionale¹⁸; se, infine (secondo la 'dottrina' formulata in occasione invero alquanto informale dal Presidente Ciampi¹⁹) dovesse contenersi alla rilevazione delle ipotesi di manifesta, palese, irrefutabile incostituzionalità.

Queste polemiche appaiono oggi alquanto datate perché cercano di differenziare controllo di costituzionalità e controllo presidenziale secondo una logica quantitativa, una scala di intensità, e fanno perciò ricorso a criteri che oltre a non avere un incontrovertito e perspicuo fondamento positivo, presentano un elevato tasso di soggettività (si pensi al giudizio circa il carattere 'manifesto' dell'incostituzionalità) quando non poggiano addirittura su nozioni giuridicamente evanescenti come quella di 'merito costituzionale'. In presenza di una Costituzione 'lunga', che estende la propria forza conformativa ai più svariati ambiti di vita e si presta ad ospitare, grazie anche alle letture espansive nel tempo propiziate dalla giurisprudenza costituzionale, gli interessi più diversi e articolati, non è difficile rivestire ragioni di schietta opportunità politica dei panni più pomposi del 'merito costituzionale', trovando per esse un pur malcerto ancoraggio costituzionale.

Pare ozioso, quindi, interrogarsi ancora sulla distanza che separa il sindacato della Corte costituzionale dal controllo presidenziale delle leggi. Basterebbe forse notare che i due tipi di controllo sono qualitativamente inassimilabili per natura ed effetti perché solo il controllo della Corte costituzionale è controllo giuridico in senso pieno, in quanto è doveroso e prevede l'applicazione di sanzioni che colpiscono l'atto censurato,

¹³ Si vedano la lettera ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio, in cui esprime rilievi critici sul piano istituzionale in ordine all'*iter* di conversione nonché a specifiche rilevanti modifiche del testo originario del decreto (Comunicato della Presidenza della Repubblica in data 22 maggio 2010, in www.quirinale.it); la lettera indirizzata al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Interno e della Giustizia, in sede di promulgazione della legge recante disposizioni in materia di sicurezza di conversione al "decreto sicurezza", in cui si duole della eterogeneità dell'atto normativo (Comunicato della Presidenza della Repubblica in data 15 luglio 2009, in www.quirinale.it).

¹⁴ Come l'ha definita A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?*, in www.forumcostituzionale.it

¹⁵ Si veda la nota della Presidenza della Repubblica in data 30 aprile 2010, di cui oltre in nota.

¹⁶ Si veda il comunicato della Presidenza della Repubblica 23 ottobre 2010, in cui si dà notizia della lettera inviata al sen. Carlo Vizzini, Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, presso la quale è in corso l'esame della proposta di legge costituzionale 2180/S (in www.quirinale.it).

¹⁷ Sebbene non vada trascurato che Ciampi, il Presidente che ha mostrato la maggiore creatività sul punto, è anche l'unico capo dello Stato a non essere un uomo di partito e forse per questo ha avvertito con maggiore urgenza la necessità di un raccordo più diretto con l'elettorato in funzione autolegittimatoria.

¹⁸ Così P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1958, 308 ss.

¹⁹ In risposta al quesito posto da uno studente durante una visita all'istituto italiano di cultura a Berlino.

mentre il controllo presidenziale è politico²⁰, discrezionale nell'*an* e nel *quomodo*, e produce un solo effetto giuridico: la richiesta di una nuova deliberazione delle Camere, peraltro nel solo regolamento del Senato (art. 136) con previsione dell'obbligo di aprire formalmente una discussione sulle parti che formano oggetto del messaggio.

Può dirsi semmai che proprio perché il Capo dello Stato è chiamato ad assicurare la complessiva funzionalità del sistema e non la puntigliosa osservanza di ogni singola prescrizione costituzionale, il suo scrutinio "politico" può integrare e rinsaldare la complessiva garanzia giuridica della Costituzione. Esso, infatti, come si è già avuto modo di ricordare incidentalmente, può indirizzarsi verso vizi, come la violazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, che tendono a sfuggire di fatto al controllo della Corte e riesce a coprire aree quali la legislazione elettorale e la normativa penale di favore, rispetto alle quali l'effetto tipico delle sentenze costituzionali di accoglimento non può dispiegarsi con pienezza, per non pregiudicare, rispettivamente, la continuità di funzionamento degli organi elettivi e il principio costituzionale di irretroattività della legge penale. Inoltre, potendo fondarsi su rilievi di merito, il controllo del Capo dello Stato consente di vincere il limite imposto al giudice costituzionale dall'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e offre perciò l'opportunità di intervenire in positivo in tutti i casi in cui la Corte è costretta a fermarsi dinanzi al riconoscimento della sussistenza di un ambito riservato alla discrezionalità del legislatore²¹.

Tracciare una rigida linea di separazione fra i due controlli non sembra, in definitiva, il problema più avvincente e attuale, dal momento che essi reciprocamente si integrano e si completano, senza sovrapposizioni. E' più utile, piuttosto, riflettere sull'evoluzione che ha interessato il giudizio di costituzionalità per verificare se ciò non abbia condizionato lo stesso svolgersi del controllo presidenziale sulle leggi, che inevitabilmente è portato ad assumere il sindacato di legittimità costituzionale come modello di riferimento.

E' ormai risaputo come, nella fase instaurativa del sindacato di costituzionalità, l'influenza ancora forte dell'archetipo kelseniano facesse prevalere una raffigurazione alquanto schematica del raffronto fra norme costituzionali e norme legislative, che si immaginava come operazione sillogistico-deduttiva incentrata sull'interpretazione della norma parametro²². L'assunzione di un ruolo dominante e onnipervasivo del sindacato di ragionevolezza nel giudizio sulle leggi ne ha modificato in profondità l'itinerario argomentativo tipico. La ragionevolezza, come in altra occasione abbiamo cercato più ampiamente di argomentare²³, ha reso marginale l'interpretazione deduttiva del parametro costituzionale, lo ha in qualche modo deideologizzato, convertendolo in una serie di regole di ragione pratica, sicché lo scrutinio della Corte, nelle condizioni in cui effettivamente si svolge (e quindi depurando le pronunce dell'insopprimibile tasso di retorica autolegittimatoria che esse incorporano), assume non tanto i caratteri di un controllo negativo sull'assenza di contrasto tra legge e Costituzione, quanto, più frequentemente, quelli di un riscontro in positivo circa la sussistenza di quella dose minima di chiarezza, coerenza sistematica, congruenza, proporzionalità, adeguatezza rispetto al fatto regolato che la scelta politica deve incorporare per essere considerata come legittimo esercizio della funzione legislativa.

²⁰ Nello specifico e delimitato senso in cui ne parla L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc.dir.* XXXV, Milano, 1986, 213 il quale osserva: «non deve far meraviglia che le richieste presidenziali di riesame dipendano - nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quando* da libere valutazioni del Capo dello Stato, tenendosi conto non solo dell'esigenza di far osservare la Costituzione, ma anche e soprattutto dei riflessi che il fatto di esercitare o non esercitare il potere in questione potrebbe produrre sul complessivo funzionamento delle istituzioni, cioè sul vero oggetto della garanzia che al Presidente è affidata».

²¹ P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, Giuffrè, 2000, 337 - 338 correttamente rileva che, pur con strumenti disomogenei per natura ed effetti, Corte e Presidente potrebbero cospirare nella funzione di garanzia della Costituzione. Sennonché, quando afferma che al Presidente sarebbe consentito intervenire «sia se nella formulazione di una legge siano stati trascurati interessi che pure emergevano dalla società e che richiedevano di essere presi in considerazione, sia se l'istanza di regolamentazione, affiorante dalla società civile, non abbia trovato sbocco in un procedimento di predisposizione legislativa» affida al Capo dello Stato un ruolo di selezione di domande sociali che non gli compete, un ruolo di "opposizione di riserva" che non può essere giustificato nemmeno se quegli interessi dei quali dovrebbe farsi portavoce siano direttamente ancorati a valori e interessi costituzionali.

²² Restano imprescindibili, sul tema, gli studi di C. Mezzanotte, *Il giudizio sulle leggi. I. Le ideologie del Costituente*, Roma, 1979 e *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984.

²³ Sia consentito rinviare a G. Scaccia, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, in *Nova juris interpretatio*, Roma 2007, 286 ss.; nonché, per maggiori approfondimenti, Idem, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

Se tutto ciò è vero, e a me pare francamente incontestabile, non sorprende che anche al controllo presidenziale si siano aperti gli spazi tendenzialmente sconfinati dei riscontri di ragionevolezza, e non è azzardato supporre che questa deformalizzazione logico-argomentativa del controllo possa incoraggiare l'attivismo presidenziale.

Si vuole dire che un Presidente comprensibilmente restio ad avventurarsi nell'operazione intellettuale diretta a ricavare dai testi costituzionali regole suscettibili di applicazione deduttivo-sillogistica, idonee a porsi come stabili criteri di orientamento per la soluzione di casi futuri, agisce con minore imbarazzo quando, movendosi sullo stesso piano della legislazione ordinaria e lasciando quindi sullo sfondo la riflessione giuridica sul parametro costituzionale, misura la ragionevolezza pratica, l'intima coerenza e l'adeguatezza strumentale della disciplina.

Grazie alla ragionevolezza, insomma, il controllo presidenziale tende a svolgersi sempre più sulla norma vivente, messa alla prova nella varietà dei suoi contesti applicativi, non sulla disposizione come modello astratto di regolazione di ambiti di vita. L'analisi dei rilievi mossi alle leggi nei messaggi di rinvio più recenti attesta il largo impiego del parametro della ragionevolezza in tutte le sue poliedriche e molteplici sfumature applicative²⁴.

Questo solo dato, pur importante, non basterebbe però a spiegare interamente perché lo scrutinio presidenziale nell'ultimo quindicennio abbia assunto un'estensione e una capacità di penetrazione prima sconosciute, così da influire sulla stessa forma letteraria dei messaggi, sempre più ricalcata sugli stilemi linguistici e sugli itinerari dimostrativi propri delle sentenze costituzionali²⁵, o forse sarebbe più corretto dire, delle ordinanze di rimessione.

Fra le cause che hanno prodotto questo "*enlargement of functions*", sta certamente l'inceppamento dei meccanismi di autoregolazione parlamentare, al quale hanno contribuito, per un verso, le innovazioni regolamentari degli anni '80 e '90, che hanno segnato il superamento della logica unanimistica sottesa ai regolamenti del 1971; per altro verso, l'abbandono della regola convenzionale di designazione dei Presidenti di Assemblea cui si è sopra fatto cenno. Per effetto di ciò, il Presidente della Repubblica appare oggi privo del quadro di stabili riferimenti politici nel quale inscrivere il suo potere di controllo sui vizi formali delle leggi; si muove, per questa parte, in un vuoto di prassi interpretative e applicative condivise. Il potenziale di divisività sulle regole dell'*iter legis*, un tempo interamente riassorbito dal circuito parlamentare e peculiarmente dal Presidente d'Assemblea "di garanzia", si è ormai riversato sul Capo dello Stato, determinandone la sovraesposizione politica.

²⁴ Si pensi alle censure di incoerenza sistematica mosse alla legge sull'organizzazione e il personale del settore sanitario, cui si imputa di "porsi in contrasto con il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, portato avanti dal legislatore nel corso degli ultimi anni" (messaggio di rinvio di Ciampi del 2 dicembre 2000); al vizio di eterogenesi dei fini che si imputa alla legge in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, che avrebbe raggiunto effetti contrari a quelli dichiarati di deflazione del carico della giustizia penale (messaggio di rinvio del Presidente Ciampi del 20 gennaio 2006); all'incoerenza della legge con i principi generali dell'ordinamento e all'uso improprio dell'interpretazione autentica lamentati nel finora unico rinvio messaggio di rinvio del Presidente Napolitano in data 31 marzo 2010 concernente il "collegato lavoro" alla legge finanziaria per il 2010. Non si tratta qui, come ovvio, di interrogarsi sulla fondatezza nel merito di queste censure; è sufficiente osservare che esse si collocano a pieno titolo fra i modi argomentativi propri del sindacato di ragionevolezza delle leggi.

Estremamente significativo mi pare un passaggio della lettera in data 15 luglio 2009 pubblicata sul sito istituzionale del Quirinale (www.quirinale.it) contestualmente alla promulgazione della legge recante "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza", in cui lo stesso Presidente della Repubblica con parole non equivocabili afferma: «Al Presidente della Repubblica non spetta 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. Il Presidente della Repubblica non può invece 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».

²⁵ Esemplari il messaggio di rinvio di Ciampi sul d.d.l. Gasparri, e il finora unico rinvio di Napolitano, che ha l'andamento di una sentenza di accoglimento, o più correttamente, si approssima anche nel lessico (si esprimono "gravi perplessità") alle ordinanze con le quali, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87 del 1953, si sollevano le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale; e di "palese irragionevolezza" si ragiona nella nota inviata al Presidente della commissione affari costituzionali del Senato con riferimento alla previsione di una delibera camerale autorizzativa in caso di imputazione del Presidente della Repubblica per reato comune.

Hanno fatto così la loro comparsa nei messaggi di rinvio frequenti censure relative a imperfezioni tecniche della legge, difetti di tecnica redazionale²⁶; riferimenti all'opacità delle norme²⁷; o all'eterogeneità delle disposizioni contenute in provvedimenti d'urgenza²⁸, in funzione surrogatoria, in quest'ultimo caso, del Presidente della Camera dei Deputati, cui questo controllo è espressamente affidato dal regolamento (art. 96-bis, comma 7, R.C.).

A incrementare la conflittualità nello svolgersi dei poteri di intervento presidenziale sulle leggi ha concorso anche la netta tendenza del sistema politico parlamentare, manifestatasi almeno a partire dalla fine dell'era proporzionalista, ad abbandonare o quanto meno a ridurre drasticamente l'area dell'accordo consociativo.

Quando si riduce la complessità del reale all'asciutta nudità delle cifre, occorre essere prudenti, e ricordare il mordace ammonimento di Benjamin Disraeli, che osservava «*There are three kinds of lies: lies, damned lies, statistics*». Pur con questa avvertenza mi paiono assai significativi i dati che ho potuto acquisire dagli archivi del Senato²⁹. Da questa ricca documentazione emerge ad esempio che fino alla XI legislatura, quindi lungo l'intero corso delle Presidenze da Einaudi a Cossiga, mai è stata rinviata una legge approvata con i voti della sola maggioranza di governo. Nello stesso turno di tempo, in 32 casi su 45, la legge rinviata era stata approvata in commissione, secondo il procedimento decentrato, quindi con una maggioranza superiore all'80%, o per meglio dire senza che i voti contrari raggiungessero la soglia del 20%, sufficiente, a mente dell'art. 72, terzo comma, Cost., a provocare la rimessione in Aula del progetto di legge. Lo stesso Presidente che con maggiore frequenza ha fatto uso del potere di rinvio, Francesco Cossiga, su 22 rinvii complessivi, in 21 casi ha chiesto il riesame di leggi approvate con l'apporto del principale partito di opposizione, il PCI-PDS (in un caso alleato della DC contro gli ulteriori quattro partiti che sostenevano il II Gabinetto Craxi³⁰). Dal che potrebbe desumersi con una qualche semplificazione di linguaggio che i Presidenti, fino a Cossiga, con l'eccezione appena ricordata, non hanno mai rinviato "contro" il Governo; che dunque l'esercizio del potere di rinvio, restando estraneo all'area dell'indirizzo politico di maggioranza, oggettivamente non ha assunto, fino ad allora, un significato "contromaggioritario".

A partire dalla XI legislatura, per giungere fino ad oggi, la situazione muta repentinamente: le leggi approvate in commissione, un tempo corrispondenti al 71% delle leggi rinviate, precipitano a 2 su 15, pari al 13%. Più in generale, si sperimenta che, laddove prima del 1994 il rinvio operava nei confronti di leggi approvate con maggioranze più larghe della stretta maggioranza governativa, attualmente la coincidenza fra maggioranza di approvazione delle leggi e maggioranza di governo è pressoché totale. Da ciò deriva ineluttabilmente una polarizzazione marcata della posizione del Presidente.

In passato, in contrapposizione a un Parlamento che riusciva ad essere artefice di una sintesi risultante da un qualche dialettico confronto, una non scontata misurazione fra maggioranza e opposizioni, il Capo dello Stato poteva rappresentare gli interessi permanenti della Nazione, che non avevano trovato spazio nel dibattito politico proprio per la loro riferibilità a un orizzonte più largo di quello visibile a chi pratici la contingente tattica parlamentare; interessi, come quello al contenimento del debito pubblico, che talora apertamente contrastavano l'accordo consociativo funzionale alla cogestione del potere, ragione ultima delle "leggine" di spesa non coperte approvate in commissione³¹.

²⁶ Messaggio di rinvio di Ciampi del 16 dicembre 2004; messaggio di rinvio di Napolitano del 31 marzo 2010.

²⁷ Di un'istanza di chiarezza normativa si discorre nel messaggio di rinvio di Ciampi del 2 dicembre 2000.

²⁸ Messaggio di rinvio di Ciampi del 29 marzo 2002; messaggio di rinvio di Napolitano del 31 marzo 2010.

²⁹ Grazie all'amichevole collaborazione del vice Segretario generale Fabio Garella e dei consiglieri Andrea Carboni e Matteo Caporale, che voglio pubblicamente ringraziare

³⁰ Cfr. messaggio di rinvio di Cossiga del 18 febbraio 1987.

³¹ Le ricerche di A. Predieri, *La produzione legislativa*, in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, 1963, III, 201 ss.; *Una indagine sul processo legislativo nel Parlamento italiano*, in R. Treves (a cura di), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto*, Milano, 1968, 179 ss.; *Aspetti del processo legislativo in Italia in Studi in memoria di Carlo Esposito*, volume IV, Padova, 1970, 3 ss.; hanno ampiamente dimostrato come la pratica impossibilità di realizzare una reale alternanza al potere in una dimensione temporale e diacronica, per la presenza di una *conventio ad excludendum*, spingeva verso una forma di stabilizzazione spaziale e sincronica da attuarsi in Parlamento attraverso leggi microsezionali, settoriali (le cosiddette 'leggine'), che diventavano lo strumento per 'amministrare legiferando' e favorivano in tal modo l'integrazione delle opposizioni di sinistra nel sistema di governo.

Attualmente il Presidente fronteggia invece leggi che sono in più stretto rapporto di consequenzialità rispetto all'indirizzo di governo e finisce, per ciò stesso, per essere sospinto nel cuore della contesa fra le parti, esponendosi a facili e talora spregiudicate strumentalizzazioni politiche. Da una parte, infatti, il mancato esercizio del potere di rinvio viene impropriamente letto come una preventiva attestazione di legittimità costituzionale della legge, che in qualche misura si pretenderebbe capace di condizionare addirittura il successivo eventuale controllo di costituzionalità della Corte³². Dall'altra la richiesta di riesame viene percepita dall'opposizione come una rivincita e una conferma della fondatezza delle censure formulate nei confronti della legge durante la discussione parlamentare.

Privato della rassicurante rete di protezione partitica, che prendeva forma nella convenzione secondo la quale "Il Presidente non si giudica, il Presidente giudica"³³ e ormai stretto in una delegittimante morsa, il Presidente della Repubblica, che in passato agiva certo in potenziale dialettica con l'indirizzo di maggioranza, ma ricavava comunque il limite interno al proprio intervento razionalizzatore dal sistema delle relazioni interpartitiche, potrebbe oggi essere tentato di ricercare fonti di legittimazione esterne al sistema dei partiti, attraverso l'istituzione di un diretto canale di comunicazione con l'opinione pubblica, la "viva voce della società civile" evocata in un messaggio di rinvio del 1998³⁴, di cui il Presidente si atteggerebbe a privilegiato, se non esclusivo esecutore.

Nell'ambito di questo processo, che è connesso al più generale, oggettivo strutturarsi dei modi della comunicazione politica su un registro populistico (nel senso tecnico in cui ne parlano gli studi di Yves Mény e Yves Surel³⁵) trova una spiegazione razionale il ricorso alle prassi promulgative e alle emanazioni anomale cui si è fatto cenno. Promulgazioni ed emanazioni arricchite di una motivazione che non è formalmente richiesta, non muta la natura né gli effetti giuridici tipici dell'atto, ma appare unicamente diretta a separare, dinanzi al tribunale dell'opinione pubblica, la responsabilità del Capo dello Stato da quella del Governo o a circostanziare i motivi della controfirma, al fine di sottrarre l'istituzione presidenziale al gioco mediatico della vicendevole delegittimazione fra le parti. Strumenti non giù espressivi di un aggressivo interventismo, ma piuttosto di una cauta strategia di difesa dell'autorevolezza e della credibilità del ruolo costituzionalmente affidato alla Presidenza della Repubblica.

E non mi pare un eccesso di malizia leggere in questa luce prospettica la nota del 6 marzo 2010, nella quale il Capo dello Stato prende spunto dalle missive inviategli da due comuni cittadini per rendere pubblico il suo pensiero sul tragicomico pasticcio occorso in sede di presentazione delle liste elettorali per le elezioni regionali e per richiamare tutti i soggetti politici e istituzionali coinvolti alle loro responsabilità e a un corretto e leale rapporto con l'istituzione presidenziale³⁶.

Tirando le fila del discorso, la configurazione del rinvio come un'operazione ormai non troppo distante, dal punto di vista della sua struttura argomentativa, da un vero e proprio sindacato preventivo di costituzionalità e la crescita del potenziale di conflitto che nel rinvio si esprime, per il mutare delle condizioni che si sono enunciate, hanno causato, per compensazione, l'attivazione di meccanismi e procedure informali di coinvolgimento del Quirinale nella redazione dei testi legislativi. Il Governo, per evitare un possibile futuro conflitto, sottopone previamente le sue proposte agli uffici del Presidente e ne recepisce sovente i

³² Esempio al riguardo la vicenda della promulgazione del cosiddetto "lodo Alfano".

³³ Convenzione cui G.U. Rescigno, *Art. 87*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bari, 1978, 184 – 187, annette un qualche non secondario rilievo nell'economia della sua tesi. Che la convenzione possa dirsi ormai superata è dettagliatamente documentato in F. Sacco, *Note sulla responsabilità politica del Presidente della Repubblica*, in G. Azzariti (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 45 ss., max. 62 ss.

³⁴ Nel chiedere il riesame parlamentare sulla legge che, prevedendo un'erogazione di 110 miliardi di lire a favore dei partiti politici era stata ritenuta, nel dibattito pubblico, un atto diretto a eludere gli esiti del referendum del 18 aprile 1993, il Presidente Scalfaro, nel messaggio in data 23 marzo 1998, testualmente afferma "Per i poteri che la Costituzione mi conferisce, devo dare ascolto anche alla viva voce della società civile, che si esprime attraverso le opinioni che, su temi di rilevante importanza, vengono formulate, a commento di decisioni politiche o legislative, sui mezzi di informazione o attraverso *appelli inviati a me direttamente*" (corsivo nostro). E' qui trasparente una contrapposizione fra la voce della società civile, di cui il Capo dello Stato sarebbe interprete privilegiato e quella della rappresentanza parlamentare, assunta come intrinsecamente parziale e non pienamente rappresentativa del "popolo italiano".

³⁵ Y. Mény – Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris, 2000, trad. it. *Populismo e democrazia*, Bologna, Il ed., 2004.

³⁶ Chiaro questo brano del messaggio: «Un effettivo senso di responsabilità dovrebbe consigliare a tutti i soggetti politici e istituzionali di non rivolgersi al Capo dello Stato con aspettative e pretese improprie, e a chi governa di rispettarne costantemente le funzioni e i poteri».

suggerimenti. Tanto che si potrebbe azzardare la conclusione che il rinvio, nella sostanza del suo attuale significato politico, rappresenti null'altro se non il criterio residuale di esercizio della *moral suasion*, per il caso di fallimento del negoziato politico sul testo della legge.

Se queste informali trattative bilaterali possano condurre a un'ulteriore marginalizzazione delle opposizioni nella discussione parlamentare, ove l'accordo Governo-Presidente viene presentato come un dato non ulteriormente modificabile, è questione che credo meriterebbe una riflessione non distratta e che posso qui solo accennare³⁷.

Tornando al mio specifico tema, è necessario chiedersi se questo negoziato permanente, per effetto dei più recenti sviluppi della prassi in tema di emanazione, non si stia estendendo anche agli atti con forza di legge.

b) Il controllo in sede di emanazione degli atti con forza di legge

Che sussistano differenze fra promulgazione ed emanazione non dovrebbe richiedere dimostrazioni particolarmente complesse. Basti osservare che diversamente dalla promulgazione, che è fase esterna alla formazione dell'atto e integrativa dell'efficacia, l'emanazione rappresenta una fase interna al procedimento formativo dell'atto, costitutiva di esso; che perciò, mentre il testo dell'atto da promulgare ha un'identità giuridica distinta dall'atto di promulgazione (è una "legge" a tenore dell'art. 74 Cost.), ciò che lo rende irrevocabile, il testo dell'atto da emanare viene a giuridica esistenza solo con la sua emanazione, in forma di decreto³⁸.

Questo contribuisce a spiegare perché, diversamente dall'art. 74 Cost. che disciplina il rinvio, l'art. 87 non definisce espressamente alcun formalizzato procedimento di controllo in sede di emanazione. Fin dagli studi della dottrina tedesca di fine Ottocento sulla sanzione e certificazione (*Ausfertigung*) delle leggi è tuttavia pacifico che dove è previsto un potere di firma, là deve sussistere anche una qualche forma di scrutinio da parte dell'organo che sottoscrive, seppur limitato al controllo circa l'esistenza e l'esteriore legittimità formale dell'atto³⁹.

Nessuno dubita, ad esempio, che il Presidente possa svolgere un riscontro circa la provenienza del decreto-legge dal Consiglio dei Ministri (e non da un singolo ministro o dal Presidente del Consiglio) e la stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 406 del 1989, ha riconosciuto che il controllo "spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente

³⁷ Che il rischio paventato nel testo non sia ipotetico lo attestano le ricostruzioni giornalistiche secondo le quali, in occasione dell'adozione del decreto-legge recante misure per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica, approvato il 25 maggio 2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbe inviato alla Presidenza della Repubblica un testo non ancora da lui firmato, allo scopo di ottenere il preventivo avallo quirinalizio, con ciò suscitando l'aspra polemica dell'opposizione parlamentare. Donde la necessità di due distinti comunicati stampa della Presidenza del Consiglio (29 maggio, in www.governo.it) e della Presidenza della Repubblica (31 maggio 2010, in www.quirinale.it), dal quale ultimo veniva in superficie, ad una lettura interlineare, il fastidio presidenziale per il tentativo di co-imputargli la responsabilità del decreto, ad esempio nella sottolineatura che il decreto era giunto sulla scrivania del Presidente. Una puntigliosa, minuziosissima ricostruzione dei fatti in N. Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁸ Notazioni particolarmente perspicue in G.U. Rescigno, *Atto normativo*, Zanichelli, 1998; Le conseguenze pratiche della diversità di regime formale fra promulgazione ed emanazione sono messe bene in chiaro da M. Luciani, *L'emanazione presidenziale*, cit., 4-5 del *paper*.

³⁹ Valga il richiamo agli studi sulla *Ausfertigung* delle leggi: M. Fleischmann, *Der Weg der Gesetzgebung in Preussen*, 1898, 68 ss.; G. Anschuetz, *Gesetz*, in M. Fleischmann (a cura di) *Woerterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, II ed., vol. II, Tubingen, 1913, 216, che considera ricompreso nella sottoscrizione della legge il controllo "*ob der Text echt und das Verfahren fehlerfrei ist*".

sulle leggi ai sensi dell'art. 87, quarto⁴⁰ comma, della Costituzione», in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi.

Si fa osservare inoltre, generalmente, che un Presidente investito del potere di rinviare addirittura la legge del Parlamento non potrebbe essere costretto a sottoscrivere qualsivoglia prodotto normativo del Governo, pur quando lo reputi palesemente incostituzionale. E l'argomento si rafforza quando sia riferito a un atto quale il decreto-legge, che deroga eccezionalmente all'imputazione della funzione legislativa alle Camere (art. 70 Cost.), entra immediatamente in vigore e perciò rende ancor più pressante l'esigenza di un immediato, non differibile controllo. Fermo, dunque, che anche in sede di emanazione è da riconoscere al Presidente un qualche sindacato sui decreti con valore legislativo, e prendendo le mosse dalla indiscutibile diversità di struttura dell'emanazione rispetto alla promulgazione, la dottrina ha prospettato diverse soluzioni circa l'intensità e penetrazione di questo scrutinio presidenziale.

Senonché la questione relativa all'estensione del controllo: se esso sia limitato alle sole ipotesi di attentato alla Costituzione e alto tradimento, si diffonda sui casi di manifesta incostituzionalità oppure giunga a toccare anche il merito costituzionale o addirittura, il merito puro e semplice, non può essere risolta senza interrogarsi sulla legittimità di un rifiuto assoluto e insuperabile di sottoscrizione.

Si può, in effetti, facilmente convenire che nella fase dell'emanazione spettino al Presidente gli stessi riscontri, di legittimità e di merito, che sono esercitati sulla legge da promulgare, a condizione che medesimi siano gli effetti del rispettivo controllo: effetti non interdittivi, non di veto assoluto, ma meramente sospensivi. Pare insomma che il problema dell'ampiezza del "parametro" del controllo sia inseparabile dalla questione dei suoi effetti.

Perché o il controllo, quali che siano le ragioni che lo motivano, non vincola il Governo se non a un riesame del provvedimento da adottare, e allora non vi sono ostacoli ad ammetterlo per ogni censura di merito o di costituzionalità; oppure esso si può concretare in un diniego insuperabile di firma, con la conseguenza che il Governo sarebbe stretto nell'alternativa fra rinunciare all'atto o accogliere i rilievi presidenziali. La questione si risolve e interamente si traduce, dunque, nel problema della legittimità di un rifiuto assoluto di emanazione.

La richiesta di chiarimenti con note e lettere riservate, indirizzate al Consiglio dei Ministri o al suo Presidente, la sospensione temporanea della firma, il rinvio con richiesta di riesame del provvedimento pur dopo la sua adozione⁴¹ sono state considerate in dottrina come manifestazioni non formalizzate dei poteri di garanzia istituzionale, influenza, consiglio afferenti alla complessiva funzione costituzionale del Presidente della Repubblica, a lui intestati, dunque, anche nel silenzio dell'art. 87, quinto comma, Cost., e in fondo espressivi del principio di leale collaborazione istituzionale⁴². E in effetti non sono mancati casi in cui, con lettere⁴³ o comunicati ufficiali⁴⁴, il Presidente ha manifestato la propria difformità di valutazione rispetto al Governo in ordine all'adozione di decreti-legge, talora apertamente preannunciando un rifiuto di emanazione⁴⁵.

⁴⁰ Il testo della pronuncia disponibile sul sito web ufficiale della Corte costituzionale (www.cortecostituzionale.it) reca la dizione "terzo comma", che tuttavia costituisce all'evidenza un *lapsus calami*. Il terzo comma dell'art. 87 («Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione»), è, difatti, del tutto inconferente con l'oggetto della proposizione. Il richiamo deve intendersi, allora, al quarto comma («Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo»).

⁴¹ C. Esposito, *Decreto-legge*, in *Enc.dir.*, vol. XI, Milano, 1962, di seguito citato da C. Esposito, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, 183 ss., 250.

⁴² In tal senso A. Ruggeri, *Il caso Englaro e il controllo contestato*, in www.astrid.eu, 3 del paper.

⁴³ Le uniche lettere di cui si ha notizia certa, in quanto inserite nel poscritto alla nota del Quirinale in data 6 febbraio 2009 di cui nel testo sono: lettera del 24 giugno 1980, con la quale il Presidente Pertini preannunciò il rifiuto di emanazione di un decreto-legge concernente la verifica delle sottoscrizioni delle richieste di referendum abrogativo; lettera del 3 giugno 1981, con la quale il Presidente Pertini invitò a considerare la "congruità" dell'emanazione per decreto-legge di norme per la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale; lettera del 10 luglio 1989 al Presidente del Consiglio De Mita, con cui il Presidente Cossiga invitò il Consiglio dei Ministri a soprassedere all'adozione di un decreto-legge in materia di profili professionali del personale dell'ANAS, in attesa della conclusione del dibattito parlamentare su un decreto omologo relativo al personale del Ministero dell'interno.

⁴⁴ Comunicato del 7 marzo 1993, con il quale il Presidente Scalfaro, in relazione a un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici invitò il Governo a presentare alle Camere un disegno di legge, per rendere possibile una più distesa discussione

Il contrasto, tuttavia, si è sempre risolto in modo informale, sottratto alla pubblicità e al controllo dell'opinione pubblica, con la rinuncia all'adozione del decreto da parte del Governo o con la sua derubricazione a disegno di legge di iniziativa governativa. Queste prassi non avevano dunque alterato la natura del controllo, non lo avevano convertito in un veto, poiché facevano pur sempre leva sulla spontanea adesione governativa ai rilievi quirinalizi⁴⁶.

Nel tragicamente celebre "caso Englaro", invece, il Governo, pur avvertito con nota riservata del 6 febbraio 2009 di cui si è data lettura in Consiglio dei Ministri, delle riserve mosse dal Presidente della Repubblica, ha insistito nell'adozione del decreto-legge, contestualmente ha reso pubblica la nota presidenziale e quindi ha esteriorizzato un conflitto politico sfociato nel rifiuto del Capo dello Stato di procedere all'emanazione.

Occorre tenersi lontani dal pericolo di frammischiare il giudizio sull'opportunità e giustificazione materiale del provvedimento concretamente adottato con il giudizio – l'unico che dovrebbe interessare il costituzionalista – sulla legittimità dell'uso di quella forma.

Ebbene, sul punto è stata largamente prevalente, nel vasto dibattito animato dalla dottrina, la posizione secondo la quale i poteri di controllo del Presidente sugli atti con forza di legge, pur non essendo formalizzati, come per l'ipotesi di rinvio sospensivo, dovrebbero essere più penetranti di quelli esercitati in sede di promulgazione, in considerazione del fatto che il decreto-legge apporta un'eccezione al monopolio parlamentare della funzione legislativa⁴⁷, è immediatamente produttivo di effetti e risulta formato attraverso un procedimento all'interno del quale i principi di pubblicità e pluralismo democratico non sono tutelati in misura analoga a quanto avviene nella fase della discussione e votazione delle leggi. Di qui la conclusione che il Capo dello Stato potrebbe opporre un veto assoluto nel caso di evidente incostituzionalità e violazione dei principi fondamentali della Costituzione, o di irreversibili effetti lesivi dei diritti fondamentali, che potrebbe addirittura estendere il suo scrutinio al "merito costituzionale", impedendo l'entrata in vigore di atti che ritenga possano alterare il corretto funzionamento dei meccanismi costituzionali⁴⁸. Minoritaria è restata invece l'antica tesi (argomentata da Balladore Pallieri e Sandulli) che ammette il rifiuto di emanazione anche per motivi di puro merito, quindi in definitiva, per ragioni del tutto discrezionali⁴⁹.

Considerate nel loro complesso, le tesi favorevoli al riconoscimento in capo al Presidente di un potere di veto non possono essere accolte senza alcuni indispensabili correttivi.

Anzitutto, se si ammette che ogni vizio di costituzionalità legittima l'opposizione di un rifiuto presidenziale all'emanazione, per giunta dopo quanto si è sopra osservato circa la possibilità di censurare le ipotesi di irragionevolezza degli atti controllati, si costituisce il Capo dello Stato come il decisore ultimo, la suprema autorità in ordine ai poteri normativi del Governo di cui agli artt. 76 e 77, giacché la lettera dell'art. 87 parla

parlamentare. Si vedano pure la nota del 28 concernente il decreto-legge recante: "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali"

⁴⁵ Si fa riferimento alle lettere del 10 luglio 1989 e del 6 febbraio 1990 che il Presidente Cossiga indirizzò rispettivamente ai Presidenti del Consiglio De Mita e Andreotti.

⁴⁶ Pure il caso risalente al 24 giugno 1980 e già sopra citato, da taluno (A. Celotto, *L'abuso del decreto legge*, Padova, 1997, 259) è indicato come ipotesi di rifiuto assoluto, mentre secondo altri Autori (L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, 215 ss.) non si sarebbe tradotto nell'espressione di un rifiuto di emanare l'atto, ma avrebbe assunto la forma di un invito a riconsiderare l'opportunità di adottare un decreto-legge per la disciplina del procedimento referendario.

⁴⁷ M. Luciani, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in www.astrid.eu, che correttamente prova a ricostruire i poteri presidenziali in sede di emanazione movendo dalla disciplina e dalla logica specifica dei singoli istituti, quindi in tal caso dalla logica della decretazione d'urgenza, e ricava l'esigenza di un potere presidenziale di blocco dal fatto che esso costituisce «il solo rimedio ad una distorsione del monopolio parlamentare della funzione legislativa voluto dall'art. 70 Cost.».

⁴⁸ Così, con diversità di sfumature, M. Luciani, *L'emanazione presidenziale*, cit.; G. Serges, *Il rifiuto di emanazione del decreto legge*; A. Ruggeri, *Il caso Englaro*, cit.; T. Groppi, *Il caso Englaro: un viaggio alle origini dello Stato di diritto e ritorno*; U. Allegretti, *Un rifiuto presidenziale ben fondato*; S. Stamatii, *Brevi note sui problemi costituzionali suscitati dal caso Englaro*, tutti in www.astrid.eu, febbraio 2009; G. Azzariti, *Un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica*, in *Il manifesto*, 6 febbraio 2009.

⁴⁹ G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 206 ss. e, con diverse argomentazioni, A.M. Sandulli, *In tema di provvedimenti governativi su delibera del Consiglio dei Ministri*, in *Giur. completa C. Cass.*, sez. civ. II, 1949, 897 ss.

indistintamente di decreti aventi valore di legge e pertanto è riferibile tanto ai decreti-legge quanto ai decreti legislativi⁵⁰.

Così come il sovrano era in condizione di impedire la valida formazione della volontà parlamentare mediante il rifiuto di sanzione, quindi attraverso un semplice contegno negativo, il Presidente della Repubblica sarebbe capace di interdire il ricorso agli atti normativi primari del Governo mediante una condotta puramente omissiva⁵¹, con ciò assumendo, in sostanza, la contitolarità del potere di adottarli⁵². Essendo sancita, attraverso il rifiuto, l'equivalenza della volontà presidenziale con quella governativa, non ci troveremmo, infatti, più dinanzi a un controllo sull'atto, bensì dinanzi a una forma di codeterminazione paritaria dell'atto⁵³.

Se però la partecipazione del Presidente e del Governo fosse davvero paritaria, pari dovrebbe essere anche la loro responsabilità per l'adozione dell'atto.

Ciò è tuttavia macroscopicamente incompatibile con il modello costituzionale della delegazione legislativa poiché il Presidente diverrebbe il co-destinatario della legge di delega senza avere alcun legame fiduciario con il Parlamento e quindi in un regime di completa irresponsabilità per l'atto⁵⁴; e contrasta apertamente con la stessa lettera dell'art. 77, secondo comma (il Governo «adotta sotto la sua responsabilità»). Si obietta a questa tesi che l'argomento letterale sarebbe fragile, giacché, fermo che il Governo è responsabile dell'adozione del provvedimento d'urgenza, la sua emanazione è invece atto presidenziale e dunque deve essere presidenziale anche la responsabilità che l'accompagna⁵⁵. E' possibile replicare che l'art. 77, nel prevedere che il Governo adotta provvedimenti provvisori con forza di legge aggiunge che «deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere». Da ciò si evince che l'adozione non può qui riferirsi alla sola delibera del Consiglio dei Ministri, giacché non è questa delibera che deve «il giorno stesso» essere presentata alle Camere; non è essa, ma un decreto formalmente emanato a perdere efficacia a seguito del rifiuto di conversione. Né può ritenersi che il Presidente della Repubblica dovrebbe esercitare il suo controllo in uno spazio temporale circoscritto a qualche ora (o frazione di ora), poiché il decreto da lui siglato deve essere presentato per la conversione in legge nel medesimo giorno solare in cui è stato adottato da parte del Governo. Appare allora evidente che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 77, il decreto-legge può dirsi giuridicamente «adottato» solo quando ha visto completarsi la sua fattispecie formativa, dunque quando è stato emanato dal Presidente della Repubblica, «pubblicato senza ulteriori adempimenti nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione» e corredato della clausola di presentazione al Parlamento, come prescrive l'art. 15, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che ulteriormente conferma quanto si trae già dall'analisi testuale e logica dell'art. 77 Cost.⁵⁶

⁵⁰ E anzi a stretto rigore letterale, l'art. 77 riferisce la nozione di decreti con valore di legge ai decreti delegati soltanto, mentre dei decreti-legge si limita a dire che sono provvedimenti provvisori con forza di legge.

⁵¹ Non già, come nel rinvio, esercitando attivamente il suo potere di richiedere una nuova deliberazione delle Camere.

⁵² E può non essere inutile ricordare che quando, in Assemblea Costituente, si pose il problema del potere di sanzione, Egidio Tosato, nella seduta del 14 ottobre 1947 lo liquidò osservando che l'attribuzione di un potere di veto al Capo dello Stato, equivalendo al riconoscimento della contitolarità del potere normativo con le Camere, avrebbe comportato l'elezione popolare diretta del Presidente.

⁵³ A poco varrebbe osservare che per il Governo, nel caso in cui contesti le ragioni del rifiuto presidenziale, resterebbe disponibile il rimedio del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato. Siffatto rimedio, per i tempi in cui si definisce il relativo giudizio costituzionale, giungerebbe sistematicamente in ritardo rispetto alla necessità di adottare provvedimenti di urgenza. Inoltre la Corte, per poter giudicare se il rifiuto presidenziale di emanazione sia giustificato, dovrebbe apprezzare, in sostanza, se sussistevano nell'atto gravi vizi di legittimità costituzionale, giudizio, questo, variabile secondo le circostanze. Con l'effetto che lo specifico oggetto della decisione sul conflitto, che è la dichiarazione circa la spettanza di una data attribuzione costituzionale e solo accessoriamente ed eventualmente l'annullamento di un atto lesivo, avrebbe una debolissima, starei per dire inesistente capacità di orientamento della prassi futura, quindi non sarebbe in grado di segnare una ferma linea di confine fra le attribuzioni presidenziali e quelle governative in materia di atti con forza di legge, lasciandole interamente affidate alla logica politica dei rapporti di forza.

⁵⁴ Il rilievo è di G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, 91, che nota: «Il Parlamento, attraverso la delegazione legislativa, attribuirebbe l'esercizio della funzione legislativa non già, o non solo, ad un organo (...) verso di esso responsabile e, mediatamente responsabile verso i cittadini, bensì anche ad un organo (il Presidente della Repubblica, che non sarebbe ad esso legato da alcun vincolo fiduciario e che non potrebbe in alcun modo essere vocato a rispondere del proprio operato (salvo che per alto tradimento od attentato alla Costituzione)».

⁵⁵ Così M. Luciani, *L'emanazione presidenziale*, cit., 7 – 8 del paper.

⁵⁶ Tanto vero che, ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 400, a questo esito interpretativo giungeva la dottrina più autorevole sulla decretazione d'urgenza: per tutti C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., 248 - 249.

Del resto, pure là dove il momento dell'adozione e quello dell'emanazione sono nettamente separati così da prescriversi che «il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza» del termine della delega, la Costituzione, ai fini dell'imputazione di responsabilità per l'atto, li accomuna nuovamente allorché dispone, nell'art. 77, primo comma, che il Governo «non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». Intendendosi con ciò dire che non può compiere le due attività prodromiche all'emanazione: la deliberazione di un atto avente valore di legge ordinaria e la proposta di emanazione al Capo dello Stato.

Riepilogando: se il decreto-legge può dirsi giuridicamente "adottato" soltanto con l'emanazione e pubblicazione, il Governo è politicamente responsabile non già della delibera di approvazione, in Consiglio dei Ministri, del provvedimento d'urgenza (in cui si sostanzia la scelta politica sull'*an* e il *quomodo* dell'intervento), ma dell'adozione di un atto emanato e pubblicato in forma di decreto-legge. Ne discende che la responsabilità esclusiva del Governo per l'adozione di tale atto non può essere intaccata, se non quando il Presidente della Repubblica si opponga al suo perfezionamento e neghi dunque la sottoscrizione per non mettere in gioco la propria personale responsabilità costituzionale per attentato alla Costituzione e alto tradimento.

Oltre alla possibilità, da tutti riconosciuta⁵⁷, di rifiutare l'emanazione quando i decreti difettino dei requisiti essenziali per la loro perfezione formale, resta dunque integra la potestà di scongiurare l'entrata in vigore di decreti che rechino una disciplina così gravemente incostituzionale da integrare ipotesi di attentato alla Costituzione o alto tradimento⁵⁸. In questi casi estremi la dottrina pressoché unanime⁵⁹ ammette il rifiuto assoluto di promulgazione, nonostante che l'art. 74 imponga un obbligo che non sembra contemplare eccezioni, là dove statuisce che «Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa *deve* essere promulgata». E in effetti 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. Se questo vale per la promulgazione, non si vede come una tale possibilità interpretativa possa escludersi per l'art. 87, che per di più, diversamente dall'art. 74, non prevede espressamente alcun obbligo assoluto di emanazione.

Che a fondamento di un rifiuto assoluto non possa porsi ogni e qualunque incostituzionalità, ma solo quelle che alterano in profondità il complessivo quadro degli assetti istituzionali⁶⁰ o il rapporto governanti-governati, o sacrificano in modo giuridicamente irreversibile diritti inviolabili, o attentano gravemente alla sicurezza della Repubblica è tanto più ragionevole, in considerazione del fatto che il decreto legislativo è adottato sulla base di una legge di delega sulla quale il Capo dello Stato ha già avuto modo di esercitare il suo potere di rinvio; mentre il decreto-legge, per parte sua, nel momento in cui viene sottoposto al Capo dello Stato per l'emanazione, è ancora da assoggettare al vaglio parlamentare, e al successivo, eventuale controllo

⁵⁷ L'opinione è unanime in dottrina: per tutti v. S.M. Cicconetti, *Decreti legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir.soc.*, 1980, 560; G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, in *Enc.giur.*, Roma, 1988, 7 e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁵⁸ Lo hanno sostenuto, fra gli altri, C. Esposito, *Diritto costituzionale vivente*, cit., 251; L. Paladin, *Presidente*, 215 ss.; A. Baldassarre, *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 481 ss.; più di recente V. Onida, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in www.astrid-online, febbraio 2009.

Per le ipotesi meno dirimpenti, in cui non vengano in gioco valori costituzionali primari, ma sussistano gravi ragioni di coscienza o di opportunità (si pensi a un Presidente che tragga diretto personale vantaggio dal decreto, così da trovarsi in conflitto di interessi) che consigliano al Presidente di rifiutare il suo personale suggello agli atti di valore legislativo resterebbe poi l'eccezionale ricorso alla supplenza del Presidente del Senato, sulla scia di quanto accaduto nel 1990 in Belgio, ove il Re Baldovino, fervente cattolico, pur di non sanzionare la legge di liberalizzazione dell'aborto, addusse un impedimento, fu dichiarato temporaneamente nell'impossibilità di governare e rese così possibile la promulgazione senza sanzione regia.

⁵⁹ Con le notevoli eccezioni di S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 390, 402 e C. Esposito, *op. loc. ult. cit.*, ma con l'opportuna precisazione che «l'obbligo assoluto di promulgare è stabilito dalla Costituzione nella parte in cui il Capo dello Stato non promulgando si opporrebbe alle Camere, ma non in quella in cui egli intenda opporsi nella promulgazione alle eventuali illegalità del Governo».

⁶⁰ Vengono in mente le leggi di autorizzazione (*Ermächtigungsgesetze*) «per rimediare alle necessità del popolo e del Reich» del 24 marzo 1933 (in *Reichsgesetzblatt*, I, 1933, 141) e del 30 gennaio 1934 (in *Reichsgesetzblatt* I, 1934, 75). con le quali il Parlamento tedesco conferiva la titolarità del potere legislativo e di revisione costituzionale al governo di Hitler.

presidenziale in sede di promulgazione della legge di conversione⁶¹. Con la conseguenza che, posto dinanzi a un provvedimento d'urgenza macroscopicamente incostituzionale, ma non tale da integrare uno dei reati funzionali di cui all'art. 90 Cost., il Presidente sarebbe comunque in condizione di provocarne la decadenza, attraverso la richiesta di riesame della legge di conversione⁶².

La stessa circostanza che nei sessanta giorni di provvisoria vigenza del decreto-legge potrebbero prodursi le più gravi incostituzionalità non andrebbe drammatizzata. Premesso che incostituzionalità che pregiudichino la funzionalità del sistema democratico troverebbero modo di essere ricomprese in una nozione lata di attentato alla Costituzione, così da giustificare il rifiuto presidenziale, va considerato che il controllo parlamentare può, nei tempi strettissimi previsti dall'art. 78, commi 3 e 4, R.S. e 96-*bis*, commi 3 e 4, R.C., provocare la caducazione totale o parziale del decreto-legge incostituzionale, ben prima dello spirare del suo termine di vigenza. Si può infine aggiungere che se l'illegittimità costituzionale è davvero evidente, manifesta, irrefutabile, tale cioè da essere universalmente riconosciuta, allora essa sarà facilmente rilevabile da ogni operatore giuridico, che potrebbe in casi estremi correre l'alea di rifiutarne l'osservanza, in attesa del giudizio della Corte costituzionale, che non tarderebbe ad essere investita della relativa questione e che ha già mostrato in taluni casi di poter concludere il giudizio su decreti-legge anche prima dei sessanta giorni di loro provvisoria vigenza (sent. n. 184 del 1974; sent. n. 302 del 1988).

In ogni caso, anche a non voler concedere che il rifiuto assoluto sia ammissibile solo nell'ipotesi di alto tradimento e attentato alla Costituzione, come si è provato ad argomentare, resta comunque da risolvere un problema di ordine formale: quello dei motivi del dissenso presidenziale.

L'assenza di una motivazione è infatti in grado di mutare la sostanza dei poteri di controllo affidati al Capo dello Stato: è la motivazione a distinguere un atto di indirizzo da un atto di controllo; è la motivazione a fornire un fondamento tecnico-giuridico, e non politico, all'atto cui accede. Privato di una motivazione formale, il rifiuto di emanazione si atteggia perciò ad *actus contrarius* rispetto alla deliberazione del Consiglio dei Ministri; in quanto formalmente immotivato, ne condivide la natura politica e si pone inammissibilmente sul medesimo piano di efficacia dell'atto soggetto a controllo.

Insisto sull'avverbio "formalmente" perché nella vicenda che ha provocato il primo rifiuto assoluto di emanazione non si può dire che sia mancata pubblicità alla motivazione. Come si è rammentato, delle note riservate inviate dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri è stato lo stesso Governo a rendere edotta l'opinione pubblica. Tuttavia questa pubblicità mediatica fatta di indiscrezioni, retroscena, smentite e comunicati stampa non si traduce in un atto formale che possa riattivare il circuito della responsabilità politica.

Per questo, in assenza di una procedimentalizzazione analoga a quella definita per il rinvio presidenziale, ritengo che nelle ipotesi del tutto eccezionali in cui è ammissibile un diniego assoluto di emanazione, il Presidente sarebbe tenuto a inviare un formale messaggio alle Camere con il quale ufficialmente e solennemente informa di aver negato il suo suggello ad un atto governativo poiché lo reputa un attentato alla Costituzione. Lo stesso rifiuto, qualora risultasse assolutamente capriccioso e arbitrario, potrebbe configurarsi a sua volta come attentato alla Costituzione o alto tradimento⁶³, e ciò esige che le motivazioni che lo sorreggono siano formalmente esplicitate innanzi all'organo che sulla ricorrenza delle ipotesi di responsabilità giuridico-costituzionale del Capo dello Stato è chiamato a rendere la sua valutazione politica: per l'appunto, le Camere del Parlamento in seduta comune dei loro membri.

⁶¹ Ma anche i decreti legislativi sono sovente soggetti al controllo successivo delle commissioni parlamentari; nel caso di deleghe ultrabiennali, per espressa previsione di legge: cfr. art. 14, comma 4, legge 23 agosto 1988, n. 400.

⁶² Come avvenne nel rinvio, ad opera del Presidente Ciampi, della 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".

⁶³ Non giudicheremmo forse così, oggi, il rifiuto del Re Vittorio Emanuele III di sanzionare il decreto di stato d'assedio che avrebbe dovuto arrestare la marcia mussoliniana su Roma?

Non vale obiettare che questo formale messaggio non è richiesto nel caso di rifiuto assoluto di promulgazione e pertanto non vi è motivo di pretenderlo per il rifiuto di emanazione. Le due ipotesi infatti non sono comparabili, sol che si consideri che nel caso di diniego di promulgazione il Presidente dovrebbe inviare alle Camere un messaggio analogo se non identico a quello già formalmente inviato in sede di richiesta di riesame e che le Camere hanno palesemente disatteso riapprovando la legge senza recepire i rilievi presidenziali. Ciò che pare francamente illogico e inutile, essendo già formalmente disponibili al Parlamento gli elementi utili a far valere la responsabilità presidenziale per il rifiuto.

E neppure sembra seriamente obiettabile che il messaggio, in quanto atto presidenziale, sarebbe comunque da sottoporre alla controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri, che potrebbe a sua volta legittimamente rifiutarla. L'oggetto del messaggio, è, infatti, la denuncia di un attentato alla Costituzione perpetrato dal Governo attraverso il decreto cui si nega la sottoscrizione. Dinanzi a un così aspro conflitto istituzionale, esacerbato dalla formale iniziativa presidenziale di investire le Camere del Parlamento, solo uno cieco formalismo, e un distacco pericoloso dal principio di realtà potrebbero far prevalere l'osservanza dell'art. 89 Cost. sull'esigenza di porre rimedio alla gravissima situazione politica, "parlamentarizzando" il rifiuto, e dunque considerando il messaggio presidenziale valido e ricevibile dalla Presidenza della Camera (in quanto Presidenza del Parlamento in seduta comune), ancorché privo della sottoscrizione governativa.

Solo colmando la lacuna dell'art. 87 circa i poteri presidenziali in sede di emanazione mediante il collegamento sistematico con l'art. 90, in ultima analisi, si può evitare una non consentita dissociazione fra potere e responsabilità presidenziale nella formazione degli atti con valore di legge.

Pare assai significativo, in proposito, che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 200 del 2006, con cui ha attribuito la titolarità sostanziale del potere di grazia al Presidente della Repubblica⁶⁴, ha precisato che, nel caso in cui il Ministro Guardasigilli "abbia fatto pervenire le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto di clemenza", il Presidente "ove non le condivide, adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell'atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia"⁶⁵.

Ecco il punto: l'obbligo di una motivazione espressa, che non trova alcun aggancio nella lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost.⁶⁶ fu in quella occasione inteso come strumento necessario a far emergere la responsabilità presidenziale, nelle forme istituzionalizzate o libere in cui essa ha modo di manifestarsi. Mi chiedo allora se, ragionando in termini analoghi, non si debba giungere alla medesima conclusione per l'ipotesi di rifiuto assoluto di emanazione, che, privo di motivazione formale, si verrebbe a configurare né più né meno che come una deliberazione negativa sul decreto-legge, qualitativamente omogenea a un atto politico, perché sottratta a ogni verifica circa il modo di esercizio del relativo potere.

⁶⁴ La sentenza ha dichiarato che «non spettava al Ministro della giustizia di impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia», in tal modo lasciando sguarnito il fronte della responsabilità per l'atto di clemenza, come ha colto la dottrina: vedi T.F. Giupponi, [Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove \(non\) c'è la responsabilità, là c'è il potere...](#) in *Quad.cost.* 1/2007, 137 ss.; e inoltre, fra i numerosi commenti alla sentenza, almeno L. Elia, [La sentenza sul potere di grazia: dal contesto al testo](#), in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, tomo I, Milano, 2008, 877 ss.; M. Luciani, [Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica](#), in *Corriere giuridico* 2/2007, 190 ss.; 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 *Giur.cost.* 3/2006, 2005 ss.; A. Pugiotto, [Castelli di carta sul potere di grazia](#), in *Diritto&Giustizia*, 2006, n. 22, 12 ss.; M. Siclari, [Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale](#) in [www.constituzionalismo.it](#) (24 maggio 2006).

⁶⁵ Così si legge nel punto 7 del *Considerato in diritto*.

⁶⁶ Che in modo asciutto dispone: «Può concedere grazia e commutare le pene».

E anche in questo caso, come si è visto per il rinvio, non è tanto l'esercizio effettivo del potere, quanto la possibilità di esercitarlo con ampiezza e senza limiti giuridicamente certi ad immettere di fatto il Presidente nel processo negoziale di formazione dei contenuti degli atti con forza di legge⁶⁷.

Giunti fin qui, se non vogliamo peccare di tracotanza intellettuale, chiudendo gli occhi dinanzi al coagularsi di un vasto favore attorno all'opinione contraria a quella qui sostenuta, è necessario chiedersi se questo consenso dottrinale non sia l'epifenomeno di una corrente di pensiero che scorre più in profondità, nelle viscere della società italiana, e lascia emergere una sfiducia disperante nelle capacità di autocorrezione del sistema politico-parlamentare. Ciò che alimenta, per contrappasso, e talora in antitesi con le dichiarate intenzioni degli Autori annoverabili in questa schiera, una ricerca affannosa di istanze capaci di dirigere quei processi di identificazione e di riunificazione politica della società, che un tempo erano interamente alimentati e fluidificati dalle organizzazioni partitiche di massa.

Quasi che la drammatica evanescenza dei partiti attuali, la loro debolezza nel fungere da agenzie di orientamento e di rappresentanza, l'insufficiente elaborazione e sintesi politica delle domande sociali debba essere parzialmente compensata potenziando la funzione tutoria del Presidente, chiamato, in nome della rappresentanza dell'unità nazionale, non più ad agire in dialettica costante con l'unità formale dell'indirizzo di maggioranza, ma direttamente a surrogarsi a questa, nel segno di una contrapposizione aperta fra totalità della Nazione e parzialità della rappresentanza parlamentare. Una contrapposizione dall'acre sapore weimariano che il Costituente si era ben guardato dal propiziare⁶⁸.

Alla situazione indubbiamente eccezionale che la nostra democrazia vive in questo frangente storico per un insieme di complesse cause, la più appariscente delle quali è la concentrazione nel *leader* della maggioranza di una quota di potere mediatico ed economico oggettivamente unica nelle liberaldemocrazie moderne, sembra volersi reagire con una forzatura in chiave espansiva dei poteri presidenziali. Con l'effetto davvero paradossale di sedimentare ed eternare prassi applicative e interpretative che, messe a disposizione di un Presidente della Repubblica con una biografia diversa dal Presidente attuale, gli offrirebbero strumenti di intervento tali da sospingere il nostro sistema verso i lidi di un regime parlamentare "a doppia fiducia" non troppo distante da un semipresidenzialismo ad esecutivo bicefalo.

Mi autoimpongo una correzione: l'enfasi retorica in taluni casi trascina l'orazione al di là del limite che lo stesso oratore si era prefigurato. Ammetto senz'altro, dunque, di fornire una rappresentazione ricca di *pathos*, o forse solo crudamente disincantata, del quadro attuale. Sono però costretto a chiedervi conclusivamente se non rappresenti una spia sintomatica di un qualche mutamento di orizzonte culturale, se non di una vera e propria metánoia, il libro di uno studioso serio, ingegnoso e apprezzato come Omar Chessa, che senza mezzi termini contesta la finora pacifica opinione che il Presidente sia estraneo agli organi di indirizzo politico, riassume la teoria monofunzionale della controfirma che "assegna uguale valore determinante alle due distinte volontà del PdR e del Governo"; ne inferisce che, così come non esiste l'obbligo del Governo di adottare l'atto proposto dal Presidente, del pari non esiste per il Presidente l'obbligo di firmare a fronte di un'iniziativa governativa, e giunge a sostenere che non rilevano le ragioni del diniego presidenziale, perché "ciò ricade nel campo giuridicamente impregiudicato delle libere valutazioni politiche"⁶⁹. Poste queste premesse, non gli è difficile concludere che il Capo dello Stato, a suo giudizio

⁶⁷ Che di negoziazione non sia arrischiato parlare lo testimonia la nota ufficiale del Quirinale in data 30 aprile 2010. In essa, nel dare conto che il Presidente ha emanato il decreto-legge recante: "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali", si precisa che il decreto, nel suo testo definitivo, riflette significativamente osservazioni segnalate al Ministro per i Beni e le Attività culturali con una nota del 28 aprile e si prende atto che il Ministro ha confermato, verosimilmente in forma orale, «dell'intendimento di incontrare nei prossimi giorni le rappresentanze sindacali e di tener conto, nel corso dell'iter di conversione, delle proposte dei gruppi parlamentari e degli apporti collaborativi che potranno pervenire dal mondo della cultura e dello spettacolo». Dal che sembrerebbe desumersi che il Presidente avrebbe rifiutato l'emanazione ove questo impegno non fosse stato assunto, sia pure nella forma 'irrituale' di un accordo fra gentiluomini, e se non gli fosse stato assicurato che il Governo avrebbe tenuto conto delle proposte dei gruppi parlamentari.

⁶⁸ Come hanno convincentemente dimostrato A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica*, cit., Giuffrè, 1985, 75 – 76.

⁶⁹ O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo repubblicana*, 2010, pag. 16 - 17 delle bozze di stampa, che l'Autore ha avuto la cortesia di inviarmi.

titolare di una legittimazione democratica superiore a quella dello stesso Governo per la più larga investitura parlamentare, è parte di una relazione triadica, che lo lega al Parlamento e al Governo in posizione non più esterna e superiore, ma affiancata, in quanto “organo che può legittimamente porre un ‘veto politico’ alle scelte d’indirizzo del gabinetto”⁷⁰.

La Francia è davvero ancora così lontana?

E l’approdo inatteso della lunghissima transizione italiana è forse l’elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica?

⁷⁰ O. Chessa, *op.cit.*, pag. 46 delle bozze.

Tab. 1 – Rinvii per Presidenza, oggetto e motivo del rinvio

N.	Leg.	Data	N. Doc. Par-lam.	N. DDL	Oggetto DDL	Motivo del rinvio
<i>Presidenza Luigi Einaudi (LIB.; da senatore di diritto non ha optato per alcun Gruppo; 1948-1955)</i>						
1	I	9/4/1949	VI n. 1	C196/S206	Aumento soprassoldi personale militare adibito a stabilimenti di lavoro	Violaz. art. 81, IV c.
2		9/4/1949	VI n. 2	C197/S207	Provvedimenti a favore bonifica terreni minati	Violaz. art. 81, IV c.
3		11/1/1950	VI n. 3	C627-B/S656	Incaricati di funzioni giudiziarie	Violaz. art. 106, I.c.
4	II	21/11/1953	VII n. 1	C92, 189, 190, 216, 231/S150	Diritti e compensi personale Ministeri delle finanze e del tesoro e Cortei dei conti	Merito ¹
<i>Presidenza Giovanni Gronchi (DC; 1955-1962)</i>						
5	III	14/7/1959	XII n. 1	S344/C1094	Adeguamento indennità personale carriere direttiva Amministrazione penale	Violaz. art. 81, IV c.
6		7/10/1960	XII n. 2	C249/S891	Provvedimenti in favore aziende artigiane in materia edilizia	Violaz. art. 73, I c.
7		6/11/1960	XII n. 3	C1572-47-681/S1233	Assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali	Violaz. art. 81, IV c.
<i>Presidenza Antonio Segni (DC; 1962-1964)</i>						
8	III	5/8/1962	XII n. 4	C2925-B/S1888	Disposizioni sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato	Violaz. art. 81, IV c.
9		2/1/1963	XII n. 5	C315/S2102	Contributo per la biblioteca ed il museo leonardeschi di Vinci	Violaz. art. 81, IV c.
10		2/1/1963	XII n. 6	C722-B/S2103	Contributo annuo per il mantenimento della casa del Boccaccio	Violaz. art. 81, IV c.
11		2/2/1963	XII n. 7	C3751/S2410	Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Merano-Grado	Violaz. art. 81, IV c.
12		5/2/1963	XII n. 8	S1697/C3690	Approvazione Scambio di Note Italia-USA sull'assistenza alimentare all'infanzia	Violaz. art. 81, IV c.
13		9/2/1963	XII n. 9	S2346/C4550	Personale non di ruolo Amministrazione del Tesoro e Intendenze di finanza	Violaz. art. 81, IV c.
14		11/2/1963	XII n. 10	S733/C4306	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo internazionale sull'olio di oliva	Violaz. art. 81, IV c.
15	IV	14/7/1964	XII n. 2	C1415/S664	Integrazione della tredicesima mensilità dovuta al personale statale per il 1963	Violaz. art. 81, IV c.
<i>Presidenza Giuseppe Saragat (PSDI; 1964-1971)</i>						
Nessun rinvio						
<i>Presidenza Giovanni Leone (DC; 1971-1978)</i>						
16	VI	30/10/1975	I n. 2	S1543/C3673	Riforma composizione e sistema elettorale Consiglio superiore della magistratura	Violaz. artt.: 3, 104, IV e VI c., 107, III c.

¹ Nonostante non sia formalmente evocato, i rilievi formulati rendono chiaramente identificabile una censura di contrasto l'art. 3 della Costituzione.

<i>Presidenza Sandro Pertini (PSI; 1978-1985)</i>						
17	VIII	10/2/1981	I n. 1	S631/C1568	Indennizzo privilegiato aeronautico superstiti caduti nell'adempimento del dovere	Violaz. art. 81, IV c.
18		10/2/1981	I n. 2	C228-528-B/S994	Legge quadro trasporti pubblici locali.	Violaz. art. 81, IV c.
19		16/10/1981	I n. 3	S617/C1963	Trattamenti previdenziali lavoratori dipendenti nel settore agricolo	Violaz. art. 81, IV c.
20			I n. 4	C1969/S1454	Ratifica Accordo Italia - Grecia protezione ambiente Mar Ionio	Violaz. art. 81, IV c.
21		19/1/1983	I n. 5	C3360/S1972	Aumento quota partecipazione Italia capitale Banca europea per gli investimenti	Violaz. art. 81, IV c.
22		20/4/1983	I n. 6	C3575/S2170	Concessione di un contributo annuo Società Dante Alighieri	Violaz. art. 81, IV c.
23		20/4/1983	I n. 7	S2020/C3302-3303-B	Modifiche decreto-legge interventi zone Sicilia colpite da eventi sismici	Violaz. art. 81, IV c.
<i>Presidenza Francesco Cossiga (DC; 1985-1992)</i>						
24	IX	31/12/1985	I n. 1	C2857/S969-B	Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno	Violaz. art. 81, IV c.
25		27/6/1986	I n. 2	S80-141-323-656-680-705-943-1145-1150-1308/C3668	Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
26		19/2/1987	I n. 3	C4294/S2193	Conversione decreto-legge 22 dicembre 1986, n. 882: fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi	Violaz. art. 81, IV c.
27		17/4/1987	I n. 4	C4485/S2298	Conversione decreto-legge 25 febbraio 1987, n. 48: fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi	Violaz. art. 81, IV c.
28	X	28/12/1987	I n. 1	C1821/S712	Conversione decreto-legge 30 ottobre 1987, n. 442: fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
29		1/7/1988	I n. 2	C1436/S933	Modifica decreto-legge applicazione regolamenti comunitari prelievo di corresponsabilità sulla produzione del latte bovino	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
30		28/7/1989	I n. 3	S1835/C3973-B	Conversione decreto-legge 29 maggio 1989, n. 196: evasione contributiva, fiscalizzazione oneri sociali, sgravi contributivi nel Mezzogiorno e finanziamento patronati	Violaz. art. 81, IV c.
31		1/8/1990	I n. 5	C3912/S2006	Modifiche ordinamento professioni di avvocato e procuratore	Merito
32		15/8/1990	I n. 6	S2203/C395-B	Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile	Merito; Violaz. art. 97
33		9/4/1991	I n. 10	C5042/S2328-B	Potenziamento organici personale militare delle capitanerie di porto	Violaz. art. 81, IV c.; merito

34	X	16/7/1991	l n. 12	S2667/C2119-2196-3190-4512-4619-4658-4675-4680-4724-4900-4936-5234-B	Riordino del settore farmaceutico	Merito
35		16/8/1991	l n. 13	S1776/C5729	Modificazioni legge elettorale Senato della Repubblica	Merito
36		25/8/1991	l n. 14	C4727/S2929	Riapertura dei termini proposte ricompensa valor militare per la Resistenza	Merito
37		27/8/1991	l n. 15	C5251-B/S1286-1594-1605-D	Istituzione del giudice di pace	Merito; violaz. artt. 76 (richiamo implicito) e 97 (richiamo implicito)
38		31/10/1991	l n. 16	C5939/S3019	Conversione decreto-legge 13 agosto 1991, n. 285: applicazione IVA e imposte sui redditi, repressione contrabbando tabacchi, tasse contratti trasferimento e Amministrazione finanziaria	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
39		3/1/1992	l n. 19	S2317/C5774	Requisiti iscrizione all'albo e pratica professionale ragionieri e periti commerciali	Merito; Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
40		28/1/1992	l n. 21	C5845/S3158	Riproduzione a colori sulle schede di votazione del contrassegno di lista	Merito
41		1/2/1992	l n. 22	C166-436-567-966-1203-1878-1946-2655-4671-5416/S2941	Nuove norme in materia di obiezione di coscienza	Merito; Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
42		18/2/1992	l n. 23	C4858/S1411-1837-1855-2427-B	Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto	Merito; Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
43		27/2/1992	l n. 24	S2782/C3372-B	Progressione carriera magistrati a seguito soppressione qualifica aggiunto giudiziario	Merito; Violaz. art. 97; Violaz. art. 3 (ragionevolezza)
44		28/2/1992	l n. 25	C5272/S281-821-1962-B	Assicurazione obbligatoria responsabilità civile veicoli a motore e natanti ed altre norme in materia di assicurazioni private	Merito
45		28/2/1992	l n. 26	S2860/C2863-B	Recupero e restauro ambientale spazio naturale e paesaggio agrario pianura e collina non compresa nel territorio delle comunità montane	Merito; Violaz. art. 119

<i>Presidenza Oscar Luigi Scalfaro (DC; 1992-1999)</i>						
46	XII	11/08/1994	I n. 1	C768/S687	Conversione decreto-legge 24 giugno 1994, n. 401: unità sanitarie locali	Violaz. art. 123; merito (modifiche retroattive vs. l. 400/88)
47		18/11/1994	I n. 2	C1271/S1056	Conversione decreto-legge 19 settembre 1994, n. 545: soppressione dell'EFIM	Violaz. art. 81, IV c.
48		31/3/1995	I n. 3	C1944/S1492	Conversione decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 28: trasporti e parcheggi	Violaz. art. 81, IV c.
49		28/6/1995	I n. 4	S1721/C2441-B	Conversione decreto-legge 29 aprile 1995, n. 135: assistenza farmaceutica e sanità * <i>Messaggio firmato dal supplente Pres. Scognamiglio</i>	Violaz. art. 81, IV c.
50	XIII	23/3/1998	I n. 2	C4565/S2524-B	Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario	Violaz. art. 81, IV c.
51		30/4/1998	I n. 3	C3509/S637-644-B	Disciplina della subfornitura nelle attività produttive	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)
<i>Presidenza Carlo Azeglio Ciampi (Non parlamentare; 1999-2006)</i>						
52	XIII	2/12/2000	I n. 4	C4932/S4732	Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario	Violaz. art. 3; merito (difetto di chiarezza normativa e coerenza sistemica)
53	XIV	29/3/2002	I n. 1	S1064/C2516	Conversione decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4: stato di crisi settore zootecnico, pesca e agricoltura	Violaz. art. 77; disomogeneità emendamenti in sede conversione
54		5/11/2002	I n. 3	C2284/S1517	Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali	Violaz. art. 122, I c.
55		10/4/2003	I n. 4	C2579/S776-B	Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001	Violaz. art. 81, IV c.
56		15/12/2003	I n. 5	C310-B/S2175-B	Assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione	Contrasto con sentenze Corte cost.
57	XIV	16/12/2004	I n. 6	S1296-B/C4636-bis-B	Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il	Violaz. artt. 101, 104, 105, 110, 112, 134; sulla tecnica

					Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emaneazione di un testo unico	legislativa richiamo ad art. 72
58		20/1/2006	I n. 7	C4604/S3600	Inappellabilità delle sentenze di proscioglimento	Violaz. artt. 97 e 111; merito (presenza di norme contraddittorie)
59		3/3/2006	I n. 8	C6352/S3723-B	Conversione decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2: interventi settori agricoltura, agroindustria e pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa	Violaz. art. 81, IV c.
<i>Presidenza Giorgio Napolitano (L'Ulivo; 2006- in carica)</i>						
60	XVI	31/3/2010	I n. 1	C1441-quater-B/S1167-B	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	Violaz. artt. 24, 25 e 102, I c.; merito; uso improprio interpretazione autentica

Tab. 2 – Maggioranze di approvazione delle leggi rinviate

N.	Leg.	DDL	Governo (formula)	Iniziativa	Sede e data di approvazione ²		Maggioranza di approvazione <i>Favorevoli/votanti</i>
					Assemblea	Commissione	
1	I	C196/S206	De Gasperi V (DC - PSLI - PRI - PLI)	Governativa		C 16/12/1948	26/33
2		C197/S207	De Gasperi V (DC - PSLI - PRI - PLI)	Governativa		C 16/12/1948	26/33
3		C627-B/S656	De Gasperi V (DC - PSLI - PRI - PLI)	Parlamentare		C16/12/1949	28/28
4	II	C92, 189, 190, 216, 231/S150	Pella I (DC - Indip.)	Parlamentare		C28/10/1953	36/39
5	III	S344/C1094	Segni II (DC)	Governativa		C18/6/1959	24/24
6		C249/S891	Segni II (DC)	Parlamentare		C16/12/1959	29/30
7		C1572-47-681/S1233	Fanfani III (DC)	Governativa-parlamentare	C6/10/1960	<i>Rimesso all'Assemblea</i>	355/395
8		C2925-B/S1888	Fanfani IV (DC-PRI-PSDI)	Parlamentare		C12/7/1962	24/24
9		C315/S2102	Fanfani IV (DC-PRI-PSDI)	Parlamentare		C11/7/1962	26/27
10		C722-B/S2103	Fanfani IV (DC-PRI-PSDI)	Parlamentare		C12/12/1962	29/30
11		C3751/S2410	Fanfani IV (DC-PRI-PSDI)	Parlamentare		C12/12/1962	24/25
12		S1697/C3690	Fanfani IV (DC-PRI-PSDI)	Governativa	C23/1/1963		236/319
13		S2346/C4550	Fanfani IV (DC-PRI-PSDI)	Parlamentare		C1/2/1962	31/31
14		S733/C4306	Fanfani IV (DC-PRI-PSDI)	Governativa	C30/1/1963		330/448
15	IV	C1415/S664	Moro I (DC-PSI-PSDI-PRI)	Governativa		C18/6/1964	28/29
16	VI	S1543/C3673	Moro IV (DC-PRI)	Parlamentare	C16/10/1975		295/344
17	VIII	S631/C1568	Forlani (DC-PSI-PSDI-PRI)	Governativa		C21/1/1981	23/23
18		C228-528-B/S994	Cossiga II (DC-PSI-PRI)	Parlamentare		C19/6/1980	24/24
19		S617/C1963	Forlani (DC-PSI-PSDI-PRI)	Parlamentare		C17/9/1981	25/25
20		C1969/S1454	Forlani (DC-PSI-PSDI-PRI)	Governativa	C21/5/1981		369/383
21		C3360/S1972	Spadolini I (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Governativa		C7/7/1982	24/24
22		C3575/S2170	Fanfani V (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C26/1/1983	25/25
23		S2020/C3302-3303-B	Fanfani V (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C24/3/1983	24/24
24		IX	C2857/S969-B	Craxi I (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Governativa	C12/12/1985	
25	S80-141-323-656-680-705-		Craxi I (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Parlamentare		C5/6/1986	30/30

² I dati sono relativi all'esame presso la Camera dei deputati.

		943-1145-1150-1308/C3668					
26		C4294/S2193	Craxi II (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Governativa	C5/2/1987		357/394
27		C4485/S2298	Craxi II (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Governativa	C26/3/1987		269/309
28	X	C1821/S712	Goria (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Governativa	C3/12/1987		351/379
29		C1436/S933	De Mita (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Parlamentare		C9/3/1988	27/27
30		S1835/C3973-B	Andreotti VI (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Governativa	C26/7/1989		191/322
31		C3912/S2006	Andreotti VI (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI)	Parlamentare		C6/12/1989	29/30
32		S2203/C395-B	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C31/7/1990	26/26
33		C5042/S2328-B	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Governativa		C6/3/1991	34/34
34		S2667/C2119-2196-3190-4512-4619-4658-4675-4680-4724-4900-4936-5234-B	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C25/6/1991	20/22
35		S1776/C5729	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare	C1/8/1991		235/235
36		C4727/S2929	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C16/7/1991	25/26
37		C5251-B/S1286-1594-1605-D	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare	C1/8/1991		333/345
38		C5939/S3019	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Governativa	C17/10/1991		195/326
39		S2317/C5774	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C4/12/1991	N.D. ³
40		C5845/S3158	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare	C14/1/1992		309/333
41		C166-436-567-966-1203-1878-1946-2655-4671-5416/S2941	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare	C25/7/1991		333/343
42		C4858/S1411-1837-1855-2427-B	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C18/12/1991	66/66
43		S2782/C3372-B	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C1/2/1992	26/26
44		C5272/S281-821-1962-B	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C22/1/1992	29/29
45		S2860/C2863-B	Andreotti VII (DC-PSI-PSDI-PLI)	Parlamentare		C1/2/1992	28/28
46	XII	C768/S687	Berlusconi I (FI-LN-AN-CCD-UDC)	Governativa	C26/7/1994		289/289
47		C1271/S1056	Berlusconi I (FI-LN-AN-CCD-UDC)	Governativa	C25/10/1994		228/229

³ Nel resoconto sommario della II Commissione non è stato riportato il risultato della votazione.

48	XII	C1944/S1492	Dini (tecnico)	Governativa	C8/3/1995		289/292
49		S1721/C2241-B	Dini (tecnico)	Governativa	C28/6/1995		438/439
50	XIII	C4565/S2524-B	Prodi I (Ulivo-INDIP.)	Governativa		C2/3/1998	34/34
51		C3509/S637-644-B	Prodi I (Ulivo-INDIP.)	Parlamentare		C12/3/1998	28/28
52		C4932/S4732	Amato II (Ulivo-PDCI-UDEUR-INDIP.)	Governativa	C12/7/2000		185/186
53	XIV	S1064/C2516	Berlusconi II (FI-AN-LN-UDC)	Governativa	C26/3/2002		229/414
54		C2284/S1517	Berlusconi II (FI-AN-LN-UDC)	Parlamentare		C18/6/2002	28/28
55		C2579/S776-B	Berlusconi II (FI-AN-LN-UDC)	Governativa	C3/12/2002		215/364
56		C310-B/S2175-B	Berlusconi II (FI-AN-LN-UDC)	Parlamentare-governativa	C2/10/2003		318/579
57		S1296-B/C4636-bis-B	Berlusconi II (FI-AN-LN-UDC)	Governativa	C1/12/2004		273/431
58		C4604/S3600	Berlusconi III (FI-AN-LN-UDC)	Parlamentare	C21/9/2005		272/273
59		C6352/S3723-B	Berlusconi III (FI-AN-LN-UDC)	Governativa	C22/2/2006		239/240
60	XVI	C1441- <i>quater</i> -B/S1167-B	Berlusconi IV (PdL-LN-MpA)	Governativa	C28/1/2010		233/406

Tab. 3 Ottemperanza al rinvio

N.	Leg.	N. DDL	Motivo del rinvio	Rilievi presidenziali totalmente accolti	Rilievi presidenziali accolti in parte	Rilievi presidenziali non accolti	DDL non riapprovato
1	I	C196/S206	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 15 dicembre 1949, n. 1111			
2		C197/S207	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 29 aprile 1950, n. 582			
3		C627-B/S656	Violaz. art. 106, I.c.		Legge 29 aprile 1950, n. 210		
4	II	C92, 189, 190, 216, 231/S150	Merito ⁴		Legge 27 dicembre 1953, n. 948		
5	III	S344/C1094	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 2 luglio 1960, n. 660			
6		C249/S891	Violaz. art. 73, I c.	Legge 20 ottobre 1960, n. 1230			
7		C1572-47-681/S1233	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 27 novembre 1960, n. 1397			
8		C2925-B/S1888	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 14 novembre 1962, n. 1609			
9		C315/S2102	Violaz. art. 81, IV c.				X
10		C722-B/S2103	Violaz. art. 81, IV c.				X
11		C3751/S2410	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 5 marzo 1963, n. 366			
12		S1697/C3690	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 4 marzo 1963, n. 558			
13		S2346/C4550	Violaz. art. 81, IV c.				X
14		S733/C4306	Violaz. art. 81, IV c.				X
15	IV	C1415/S664	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 10 agosto 1964, n. 656			
16	VI	S1543/C3673	Violaz. artt.: 3, 104, IV e VI c., 107, III c.		Legge 22 dicembre 1975, n. 695		
17	VIII	S631/C1568	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 25 maggio 1981, n. 280			
18		C228-528-B/S994	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 10 aprile 1981, n. 151			
19		S617/C1963	Violaz. art. 81,				X

⁴ Nonostante non sia formalmente evocato, i rilievi formulati investono la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

			IV c.				
20		C1969/S1454	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 10 luglio 1982, n. 563			
21		C3360/S1972	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 18 aprile 1984, n. 88			
22		C3575/S2170	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 19 dicembre 1983, n. 751			
23		S2020/C3302-3303-B	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 13 agosto 1984, n. 462			
24	IX	C2857/S969-B	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 1 marzo 1986, n. 64			
25		S80-141-323-656-680-705-943-1145-1150-1308/C3668	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)	Legge 6 ottobre 1986, n. 656 ⁵			
26		C4294/S2193	Violaz. art. 81, IV c.				X
27		C4485/S2298	Violaz. art. 81, IV c.				X
28	X	C1821/S712	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)				X
29		C1436/S933	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)				X
30		S1835/C3973-B	Violaz. art. 81, IV c.				X
31		C3912/S2006	Merito		Legge 4 marzo 1991, n. 67		
32	X	S2203/C395-B	Merito; Violaz. art. 97	Legge 24 febbraio 1992, n. 225			
33		C5042/S2328-B	Violaz. art. 81, IV c.; merito		Legge 6 agosto 1991, n. 255		
34		S2667/C2119-2196-3190-4512-4619-4658-4675-4680-4724-4900-4936-5234-B	Merito	Legge 8 novembre 1991, n. 362			
35		S1776/C5729	Merito			Legge 23 gennaio 1992, n. 33	

⁵ Accoglie sostanzialmente il rilievo presidenziale, sia pur attraverso una misura diversa da quella suggerita nel messaggio.

36		C4727/S2929	Merito				X
37		C5251-B/S1286-1594-1605-D	Merito; violaz. artt. 76 (richiamo implicito) e 97 (richiamo implicito)		Legge 21 novembre 1991, n. 374		
38		C5939/S3019	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)				X
39		S2317/C5774	Merito; Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)			Legge 12 febbraio 1992, n. 183	
40		C5845/S3158	Merito		Legge 4 febbraio 1992, n. 70		
41		C166-436-567-966-1203-1878-1946-2655-4671-5416/S2941	Merito; Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)				X
42		C4858/S1411-1837-1855-2427-B	Merito; Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)		Legge 27 marzo 1992, n. 257		
43	X	S2782/C3372-B	Merito; Violaz. art. 97; Violaz. art. 3 (ragionevolezza)				X
44		C5272/S281-821-1962-B	Merito				X
45		S2860/C2863-B	Merito; Violaz. art. 119				X
46	XII	C768/S687	Violaz. art. 123; merito (modifiche retroattive vs. l. 400/88)				X
47		C1271/S1056	Violaz. art. 81, IV c.				X
48		C1944/S1492	Violaz. art. 81, IV c.				X
49		S1721/C2441-B	Violaz. art. 81, IV c.				X
50	XIII	C4565/S2524-	Violaz. art. 81,	Legge 8 maggio			

		B	IV c.	1998, n. 56			
51		C3509/S637-644-B	Violaz. art. 81, IV c. (richiamo implicito)	Legge 18 giugno 1998, n. 192			
52		C4932/S4732	Violaz. art. 3; merito (chiarezza normativa e coerenza sistematica provv.)	Legge 29 dicembre 2000, n. 401			
53	XIV	S1064/C2516	Violaz. art. 77; disomogeneità aggiunte in sede conversione				X
54	XIV	C2284/S1517	Violaz. art. 122, I c.				X
55		C2579/S776-B	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 29 luglio 2003, n. 229			
56		C310-B/S2175-B	Contrasto con sentenze Corte cost.		Legge 3 maggio 2004, n. 112		
57		S1296-B/C4636-bis-B	Violaz. artt. 101, 104, 105, 110, 112, 134; sulla tecnica legislativa richiamo ad art. 72		Legge 25 luglio 2005, n. 150		
58		C4604/S3600	Violaz. artt. 97 e 111; merito (presenza di norme contraddittorie)		Legge 20 febbraio 2006, n. 46		
59		C6352/S3723-B	Violaz. art. 81, IV c.	Legge 11 marzo 2006, n. 81			
60	XVI	C1441-quater-B/S1167-B	Violaz. artt. 24, 25 e 102, I c.; merito; uso improprio interpretazione autentica		Legge 4 novembre 2010, n. 183		