

Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi

di Antonino Amato *
(12 novembre 2017)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali", 2017)

L'esercizio del potere di controllo delle leggi del Presidente della Repubblica è stato, tradizionalmente, un banco di prova per saggiare il modo di interpretare il ruolo presidenziale da parte delle personalità che nel tempo ne hanno ricoperto la carica. Il numero di rinvii e le concrete modalità seguite nella promulgazione offrono, pertanto, indicazioni importanti (sebbene non decisive) sul modo di intendere i rapporti con l'organo parlamentare e, indirettamente, con quello di governo. In questo quadro, meritano di essere esaminati tre recenti atti del Presidente Mattarella, emessi tutti in date ravvicinate: *i*) la promulgazione della legge di modifica del codice antimafia e delle misure di prevenzione, con un contestuale messaggio inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri (17.10.2017); *ii*) il rinvio, con messaggio motivato, alle Camere della legge per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona e munizioni a grappolo (27.10.2017); *iii*) la promulgazione della nuova legge elettorale per il Parlamento (3.11.2017). La particolare vicinanza temporale di questi atti, espressivi della stessa prerogativa presidenziale, induce a commentarli congiuntamente. A ciò si aggiunga, ancora a mo' di premessa, che ci troviamo innanzi ad un *primo* esercizio del potere di rinvio. La qual cosa fa sorgere alcuni interrogativi, trattandosi di un istituto le cui concrete caratteristiche possono talvolta risultare sfuggenti (cfr. P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000, spec. 280; S. Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, su questa *Rivista*, 4/2006, spec. 856; D. Galliani, *Il capo dello stato e le leggi*, I, Milano, 2011, 213 ss.). In particolare, possono rivenirsi, in questi atti, differenze o analogie rispetto alle esperienze di controllo presidenziale degli ultimi decenni? E ancora, le indicazioni date e i criteri enucleati dal Presidente Mattarella possono fungere da "chiave di violino" – quella, cioè, apposta dal compositore per condizionare la tonalità delle note nello spartito – rispetto al futuro esercizio del potere di controllo sulle leggi?

Seguendo un ordine cronologico, rileva innanzitutto il messaggio inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della promulgazione della legge modificativa del codice antimafia e delle misure di prevenzione. Un messaggio di tal fatta non costituisce – è noto – una novità nella storia repubblicana: ci sono precedenti analoghi, relativi alle presidenze Ciampi e Napolitano, tali da aver indotto parte della dottrina a denominare il fenomeno in parola con l'espressione «promulgazione con motivazione», favorevole o contraria, a seconda del contenuto del messaggio. In particolare, poi, si sarebbe in presenza di una promulgazione con motivazione *contraria* quando «la struttura ed il contenuto della lettera che accompagna l'atto di promulgazione» ricalchi lo «schema proprio dei messaggi di rinvio» (R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 2011, 12). Con riferimento a quest'ultima ipotesi, peraltro, un'autorevole dottrina ha sostenuto l'esistenza di una «prassi di leggi promulgate con "motivazione" *contraria*» (A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in www.forumcostituzionale.it, 2002, 1).

Nel caso che ci occupa, il messaggio è suddivisibile in tre parti: la prima, descrittiva e contenente argomenti a favore della promulgazione; la seconda, che viceversa affronta i profili critici; infine, una terza, dal contenuto prescrittivo. Possiamo ricondurre alla prima

parte tanto le preliminari affermazioni relative all'ampiezza del contenuto del provvedimento promulgato, «oggetto di un lungo esame in sede parlamentare», quanto quelle che affrontano il merito della questione, in cui il Presidente afferma di aver promulgato la legge per tre motivi: *i*) la mancanza di «evidenti profili critici di legittimità costituzionale»; *ii*) l'importanza della normativa introdotta dalla legge, osservata nel suo complesso; *iii*) l'opportunità che le disposizioni in essa contenute «entrino presto in vigore». Quanto alla parte motiva *contraria*, Mattarella segnala un aspetto che «pur non costituendo una palese violazione di legittimità costituzionale, sembra contenere dei profili critici». Si tratta dell'eliminazione della possibilità di applicare la c.d. "confisca allargata" a diverse fattispecie di reato, in seguito ad una sentenza di condanna. Facoltà, questa, precedentemente consentita dall'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306/1992, così come modificato dal D.lgs. n. 202/2016, attuativo della direttiva 2014/42/UE (peraltro, su questa disposizione – nella sua formulazione antecedente alle modifiche del 2016 – pende attualmente un giudizio di legittimità costituzionale). Nella terza parte si invita il Governo ad individuare, sotto la propria responsabilità, *forme* e *modi* di un intervento che assicuri «sollecitamente una stabile conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari». Si prescrive, infine, quanto alla *sostanza*, una vera e propria misura "additiva", sotto forma di ripristino delle disposizioni introdotte dal decreto legislativo attuativo della direttiva.

Ora, la struttura composita del messaggio non lo rende, *prima facie*, assimilabile ai precedenti rinvii con "monito". Mattarella spende, infatti, tanto argomenti a favore della promulgazione quanto rilievi critici che, di per sé considerati, rendono dubbia la legittimità costituzionale dell'atto. Sembrerebbe, tuttavia, che prevalgano gli argomenti *contrari* alla promulgazione, nonostante il Presidente si curi di precisare che gli aspetti segnalati non costituiscono una «palese violazione di legittimità costituzionale». Si tratta, a ben vedere, di una evidente violazione del diritto europeo – e dunque della Costituzione – dovuta ad una lacuna dell'ordinamento interno creata dalla legge promulgata. In casi come questo, in cui sembrano prevalere gli argomenti a favore del rinvio, la motivazione appare «*squilibrata*» (A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in Id. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, 25 s.). Alla luce di ciò si potrebbe sostenere che il messaggio in esame contenga una motivazione soltanto formalmente "*mista*" o, comunque, tendenzialmente *critica*, ma che nella sostanza si dimostra nettamente *contraria*. Quest'affermazione trova un indiretto riscontro, peraltro, nell'invito, rivolto al Presidente del Consiglio, ad effettuare un preciso intervento "additivo".

Quanto al primo rinvio del settennato, questo riguarda la «legge per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona e munizioni a grappolo». Il provvedimento, da quanto si legge nel messaggio, presentava «profili di evidente illegittimità costituzionale», per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost. Prescindendo dalla specifica questione che ha dato luogo alla mancata promulgazione, sembra opportuno analizzare il presente messaggio in "combinato disposto" con quello precedente: se ne ricava la conclusione per cui una legge è rinviata alle Camere solo qualora sussistano «evidenti» vizi di legittimità costituzionale e non quando gli stessi non emergano in modo palese. In proposito, l'affermazione sopra riportata sembra rievocare l'indirizzo seguito dal Presidente Ciampi, il quale ha rinviato diverse leggi in ragione dell'«evidente contrasto» con alcune disposizioni costituzionali. Questa posizione è stata, peraltro, ribadita da Mattarella in un recente incontro pubblico (26.10.2017) in cui ha affermato: «c'è un caso in cui posso – anzi devo – non firmare: quando arrivano leggi o atti amministrativi che contrastano palesemente, in maniera chiara, con la Costituzione» (cfr. I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 83 ss.).

Passando, infine, alla promulgazione della legge elettorale, pare che il Presidente abbia fatto tesoro dei criteri poco prima sviluppati e che, in qualche modo, questi gli siano giovati per evitare di affrontare una questione politicamente “scottante”. Al riguardo, sembra verosimile pensare che il Capo dello Stato sia giunto alla decisione di promulgare la legge compiendo valutazioni non solo di legittimità, ma anche di opportunità politica. Quella elettorale è una legge costituzionalmente necessaria, che vede la luce dopo anni “turbolenti” e che pone fine alla pericolosa disomogeneità delle regole di elezione dei due rami del Parlamento. A ciò si aggiunga che, in alternativa al rinvio, non sarebbe stato opportuno praticare la soluzione mediana della promulgazione con motivazione; infatti, questo strumento, per sua natura, avrebbe impedito al Presidente di serbare il silenzio sui motivi della promulgazione. Così facendo, le motivazioni addotte avrebbero potuto “influenzare” la Corte in un futuro giudizio di legittimità costituzionale – la cui instaurazione appare oggi probabile alla luce della nuova modalità di accesso semi-diretto alla Corte – considerato l’inevitabile riferimento, anche implicito, che il Presidente avrebbe fatto ai “parametri” fissati con le note sentt. nn. 1/2014 e 35/2017.

In conclusione, il “debutto” dell’attuale Capo dello Stato nell’esercizio del potere di rinvio, che interrompe il “silenzio” degli ultimi anni, costituisce un segno di discontinuità rispetto al passato. Si tratta, infatti, del primo rinvio dopo sette anni e mezzo in cui la prerogativa in parola era stata messa, per così dire, in soffitta (peraltro, solo in un caso – quello del rinvio da parte del Presidente Leone della legge che modificava le modalità di elezione del C.S.M. – erano trascorsi oltre 9 anni tra un rinvio e l’altro). Di contro, il recupero della prassi della promulgazione con motivazione e la sostanziale omogeneità dei canoni seguiti dal Capo dello Stato rispetto ai suoi immediati predecessori fanno ritenere che il Presidente abbia voluto assicurare una sostanziale *continuità* nelle modalità di esercizio di questa attribuzione. A ben vedere, la disamina delle tre vicende oggetto di questa nota sembra confermare la lettura del controllo presidenziale delle leggi come una sorta di “indice rivelatore” del modo di intendere la carica, che, nel caso dell’attuale Presidente, può individuarsi in un recupero della funzione di “potere moderatore” del Capo dello Stato.

* Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche presso l’Università degli Studi di Messina