

Alcune osservazioni sul recente rinvio del Capo dello Stato della "legge Gasparri"

di Maria Cristina Grisolia *
(7 gennaio 2004)

E' già alle spalle l'eco della polemica sorta attorno al recente rinvio operato dal Capo dello Stato della c.d. legge Gasparri e l'interesse è ormai rivolto ai nuovi scenari aperti dal varo del decreto legge seguito alla sua mancata promulgazione ed al confronto che presto si riaprirà in Parlamento per la definitiva approvazione di questa legge. E, tuttavia, nonostante le problematiche che si affacciano all'orizzonte del dibattito politico ed istituzionale, sembra utile soffermare ancora un poco l'attenzione al passato.

Diffusa la soddisfazione espressa negli ambienti politici e nella società civile per un atto (il rinvio operato dal Capo dello Stato) a favore del quale da tempo si era insistentemente richiamata l'attenzione del Presidente, denunciando i molti profili di incostituzionalità della nuova disciplina, ma soprattutto i danni che si riteneva essa avrebbe potuto arrecare al corretto funzionamento del nostro sistema democratico.

Nonostante i pressanti inviti rivolti al Quirinale, è però indubbia, anche in questa circostanza, come già era accaduto in passato, l'assoluta autonomia con la quale Ciampi è addivenuto alla sua scelta, ricorrendo all'uso di un potere che, fino ad oggi, ha ampiamente dimostrato di volere esercitare ben al di là delle aspettative che volta volta si sono maturate intorno ad esso.

Quattro, prima dell'attuale, i rinvii operati dal Presidente e tutti, come si sa, fortemente caratterizzati dall'alto tasso di tecnicità dei rilievi formulati dal Capo dello Stato. Tali rinvii, ben lontani dall'attenersi a questione di stretta legittimità costituzionale, si sono in vero attestati su argomentazioni assai vicine ad argomentazioni di merito, sia pure di un merito del tutto particolare, quale è quello della "logica della legislazione": ora, ad esempio, per denunciare il palese contrasto con disposizioni ormai assurde - come il Capo dello Stato ha voluto sottolineare - "quasi al rango di principi (pi) generali dell'ordinamento" (è il caso del rinvio del dicembre 2000, relativo ad una legge recante "Norme in materia di organizzazione e di personale del settore sanitario"); ora richiamando i soggetti istituzionali competenti ad un più corretto utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, conformandolo non solo ai principi costituzionali, ma anche ai principi stabiliti in disposizioni aventi, a giudizio di Ciampi, "valore ordinamentale" (è il caso del rinvio del marzo 2002, relativo alla legge di conversione di un decreto legge recante "Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura"); ora, infine, inoltrandosi nell'impervio terreno della riforma del titolo V per proporre - come si è sottolineato - una sua "dottrina delle fonti" (RUGGERI), che contribuisse a far ordine nella confusa distribuzione delle competenze normative tra Stato e regioni (è il caso, del rinvio del novembre 2002, relativo ad una legge recante "Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali").

A fronte, di ciò, come è altrettanto noto, il mancato rinvio di leggi particolarmente discusse per la loro presunta violazione di alcuni dei più importanti principi sanciti dalla nostra Costituzione e piuttosto sostituito da una più o meno palese attività di *moral suasion*, alla quale il Capo dello Stato ha dimostrato di voler più volentieri fare ricorso: la legge sulle rogatorie internazionali, la legge sul legittimo sospetto, la legge, da ultimo, di attuazione dell'art.68 e sulle immunità delle alte cariche dello Stato.

Anche in questo, caso, come per quelli appena citati, ripetuti gli inviti a non promulgare : questa volta, però, ascoltati.

Molte le ragioni che possono aver giocato su tale scelta: il primario rilievo della disciplina in questione; il palese conflitto di interessi che ruota intorno ad essa per la nota situazione in cui si trova il Presidente del Consiglio, ma soprattutto, come sappiamo, l'imperdonabile "distrazione" dimostrata dalle forze di maggioranza verso il messaggio inviato da Ciampi poco più di un anno fa alle Camere, con il quale, egli, questa volta non limitandosi a soli "interventi informali" di *moral suasion*, aveva solennemente richiamato le forze politiche e parlamentari all'inderogabile necessità di soddisfare quelle esigenze di pluralismo e di imparzialità che di tale disciplina costituiscono i principali ed irrinunciabili riferimenti costituzionali .

E, tuttavia, nonostante il diverso contesto che faceva questa volta da sfondo all'atto del Quirinale, esso non appare, a

ben vedere, così distante dalla precedente prassi presidenziale.

A leggere (e rileggere) i rilievi formulati dal Capo dello Stato nel suo messaggio, infatti, ciò che assume subito rilievo non è tanto il suo particolare "tono costituzionale". Quello che, invece, viene soprattutto in evidenza è piuttosto il rigoroso *screening* da questi operato tra la disciplina sottoposta al suo esame e il necessario rispetto di una "logica ordinamentale" che, in osservanza dei molti principi e moniti espressi dal giudice costituzionale e - come ha tenuto a sottolineare Ciampi - fatti a suo tempo oggetto del suo messaggio, dessero conto dell'effettivo passaggio dal vecchio (e transitorio) assetto del sistema radiotelevisivo, ad una nuova disciplina in grado di superarne le maggiori contraddizioni e i più evidenti difetti rispetto a quelle imprescindibili esigenze di pluralismo e imparzialità già più volte richiamate.

Questi i rilievi formulati dal Quirinale: 1) l'aver sostanzialmente vanificato il termine indicato dalla Corte costituzionale e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per attuare detto passaggio, prorogando irragionevolmente il tempo affidato alla stessa Autorità per l'attività istruttoria necessaria a verificare le condizioni per l'utilizzo della tecnica digitale ed omettendo di precisare il "tipo" e gli "effetti" degli eventuali provvedimenti sanzionatori che dovessero seguire a tale verifica; 2) la messa a punto di un meccanismo anticoncentrazione del tutto inidoneo ad impedire la formazione di posizioni dominanti; 3) il mantenimento, in fine, di una disciplina pubblicitaria non in grado di evitare il pericolo di un eccessivo inaridimento della "tradizionale fonte di finanziamento della stampa".

A ciò si aggiunga, in perfetta sintonia con i rinvii precedenti, il puntuale riferimento fatto dal Capo dello Stato a veri e propri errori compiuti dal Legislatore, *resosi colpevole*, in più di un caso, di aver addirittura fatto ricorso, a completamento della materia, a testi normativi non più in vigore, in quanto già fatti oggetto del sindacato di costituzionalità della Corte costituzionale.

A leggere (e rileggere) il messaggio di Ciampi, dunque, esso non appare tanto lontano dallo spirito e dai criteri che avevano caratterizzato gli altri messaggi, a ulteriore dimostrazione dell'esercizio di un potere che, ben lontano dall'addentrarsi negli impervi meandri del "merito" (sia pure esso costituzionale) delle scelte del Legislatore, si è soprattutto attestato su verifiche a carattere tecnico e formale, rese, in questo caso, più penetranti ed incisive in quanto fatte oggetto degli interventi e dei moniti (oltre che del Capo dello Stato) della stessa Corte costituzionale.

Ma se questo è vero, quale è la logica che sottostà all'esercizio di un potere al quale, a dispetto dell'interpretazione "minimale" che sembrerebbe emergere dalla prassi presidenziale, la dottrina ha più volte ricondotto ben altre potenzialità?

La risposta potrebbe esserci fornita dallo stesso Ciampi, allorché, pur nell'informalità di un colloquio con alcuni studenti di un'università berlinese, volle dare (anche in risposta alle critiche che gli erano state rivolte a seguito del mancato rinvio della L. n. 140 del 2003) una sorta di "interpretazione autentica" della non chiara e per molti versi lacunosa disposizione di cui all'art.74 Cost.

"Secondo la Costituzione - sottolineò il Capo dello Stato - la decisione, la valutazione, il giudizio sulla rispondenza alla Costituzione da parte delle leggi compete alla Corte costituzionale. Il Presidente della Repubblica - ha aggiunto Ciampi - solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi, rinvia quelle leggi al Parlamento, che può però riapprovarle e, in quel caso, il Capo dello Stato è tenuto a promulgarle".

Vero è che, a prima lettura, non può non essere sottolineata l'apparente contraddittorietà che sembrerebbe emergere tra la "manifesta non costituzionalità", richiamata dal Presidente, quale criterio-guida alle sue scelte, e le medesime scelte, volta volta operate dal Capo dello Stato nel rinviare o meno alle Camere le leggi sottoposte alla sua promulgazione.

E, però, se non si vogliono interpretare le affermazioni di Ciampi in funzione meramente "giustificativa" delle contingenze politiche ed istituzionali da cui prendevano le mosse, esse dovrebbero essere in grado di evidenziare, pur nell'impossibilità di ricomprendere in un'unica soluzione le molte logiche sottese ad un poter di difficile "razionalizzazione teorica" (RUGGERI), gli elementi principali che, secondo il Capo dello Stato, sono posti a fondamento della sua prassi.

In questa ottica, al di là del letterale riferimento alla più o meno "manifesta non costituzionalità" delle norme impugnate, due sono gli elementi che subito emergono: 1) la distanza che separa, nel concreto esercizio delle rispettive

competenze, l'organo presidenziale dalla Corte costituzionale; cui è demandato in via definitiva nel nostro ordinamento - come Ciampi ha puntualmente sottolineato - la "decisione, la valutazione, il giudizio sulla rispondenza a Costituzione" delle leggi dello Stato; 2) l'inalicabile limite che caratterizza, sempre secondo l'interpretazione presidenziale, l'esercizio del potere assegnatogli dall'art.74 Cost. Un potere, vincolato ad un giudizio non definitivo, ma meramente sospensivo della volontà del Parlamento, il quale è sempre in grado - come ha ancora sottolineato Ciampi - di riapprovare le leggi impugnate che, in tal caso, il "Capo dello Stato è tenuto a promulgare."

Dunque, due garanti: il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, i quali eserciterebbero in modo diverso la stessa funzione. E ciò nella prospettiva già da tempo messa in luce da quella parte della dottrina che, proprio allo scopo di evitare inutili sovrapposizioni tra di essi, aveva a suo tempo sottolineato i distinti piani cui ricollegare la loro funzione: il Capo dello Stato, organo politico, chiamato ad un controllo che, pur rimanendo ancorato al dato costituzionale, è suscettibile di espandersi verso parametri ben più articolati e complessi e sempre libero (il Presidente) di determinare l' "an, il *quomodo* e il *quando*" esercitare il suo potere; la Corte costituzionale, organo giuridico, chiamato, entro precisi parametri legislativi, ad un ben più rigoroso esercizio delle sue competenze (PALADIN).

L'altro elemento che rileva dalle parole del Capo dello Stato è il limite invalicabile che caratterizzerebbe il potere medesimo. Salve rare e del tutto eccezionali occasioni, infatti, resta indubbio che nel nostro sistema solo le Camere, uniche titolari della funzione legislativa, rimangono comunque libere di disattendere i rilievi presidenziali, riapprovando la legge rinviata dal Quirinale.

A fronte di ciò, assai delicato e complesso risulta il compito assegnato all'organo presidenziale, obbligato, nel suo prudente apprezzamento, a tener conto di una serie di elementi ed esigenze, del tutto estranee alla valutazione del giudice costituzionale.

Elementi ed esigenze che rendono tale compito tanto più delicato e complesso quanto più compatte e "resistenti al dialogo" appaiano maggioranze governative, in grado di esporre l'organo presidenziale a pericolose forme di delegittimazione nel caso che esse si dimostrino tutt'altro che disposte a tenere nel dovuto conto i rilievi presidenziali (LUCIANI). E ciò soprattutto laddove egli si allontani da valutazioni strettamente tecniche, per addentrarsi nell'incerto piano delle valutazioni di merito, sia pure esso un *merito costituzionale*.

Un giudizio, questo, che certo compete al Presidente, ma sul quale incombe il sospetto, specie nell'attuale fase istituzionale, di possibili strumentalizzazioni a favore dell'una o dell'altra parte in conflitto, in palese violazione di quel dovere di imparzialità che, per quanto concettualmente "inafferrabile" (AZZARITI) e svalutato da chi ne ha scetticamente negato la realizzazione (ESPOSITO), si ritiene concordemente dover contrassegnare l'operato dell'organo presidenziale, quale rappresentante dell'unità nazionale.

E' a tale dovere che Ciampi si è espressamente richiamato fin dal suo messaggio di insediamento e che ha poi dimostrato di volere ostinatamente porre a fondamento del suo operato nell'infaticabile opera di composizione e mediazione delle varie componenti politiche ed istituzionali da questi quotidianamente esercitata nel corso del suo mandato.

E' a tale dovere che egli ha dimostrato di volersi ispirare anche nell'esercizio del potere in questione. Il difficile contesto politico ed istituzionale in cui è stata approvata la c.d. legge Gasparri ha certo messo a dura prova il suo impegno e la sua imparzialità. A noi sembra che egli abbia, tuttavia, egregiamente superato questa prova. Altre lo attendono domani.

* Professore straordinario di Diritto costituzionale generale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze
- cristina.grisolia@unifi.it