

La legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e il "conflitto tra doveri" del Presidente della Repubblica

di Francesco Sacco *

Un dato che sino a questo momento ha caratterizzato l'esperienza della Presidenza Ciampi - a poco più di un anno dalla scadenza del mandato - è rappresentato dalla frequenza con cui, soprattutto nella XIV legislatura, esponenti del mondo politico e della c.d. società civile ne hanno invocato l'intervento al fine di arginare scelte legislative della maggioranza ritenute di dubbia compatibilità con la Costituzione. Di qui il riemergere nel dibattito politico-costituzionale di questioni assai controverse concernenti istituti quali l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi e (principalmente) il rinvio delle leggi in cui, come è noto, si esprimono appieno i poteri di controllo e garanzia costituzionale del Capo dello Stato.

Ancora più problematico, tuttavia, è lo scenario prefigurato in riferimento al disegno di legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario, attualmente di nuovo all'esame delle Camere per effetto del rinvio disposto dal Presidente della Repubblica in data 16 dicembre 2004. Nel corso di un dibattito promosso dall'Associazione nazionale magistrati, infatti, Leopoldo Elia ha ventilato la possibilità che il Capo dello Stato rifiuti addirittura la promulgazione della legge, anche dopo la nuova deliberazione parlamentare, qualora non fossero eliminati i gravi vizi d'incostituzionalità dell'atto (alcuni dei quali) rilevati nel messaggio con cui è stata motivata la richiesta di riesame, (cfr. le dichiarazioni di Elia riportate da *Il Sole 24 ore* del 19 gennaio 2005). In questa ipotesi, infatti, il dovere «di non collaborare alla violazione di un principio costituzionale» quale, nel caso di specie, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, deve considerarsi prevalente rispetto a quello di «promulgare la legge, se nuovamente deliberata dal Parlamento anche se senza modifiche sostanziali». La parola definitiva spetterebbe poi alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni: il giudice delle leggi, in particolare, dovrà stabilire in primo luogo se il Presidente della Repubblica abbia in astratto il potere di rifiutare la promulgazione pur essendo intervenuta la nuova deliberazione delle Camere e poi, in caso di risposta positiva, se nella fattispecie la legge sia tale da giustificare la decisione presidenziale.

La tesi avanzata da Elia solleva numerosi interrogativi e perplessità, non circoscrivibili a ragioni di ordine costituzionale: anche in una prospettiva meramente politica, infatti, bisogna tener conto che la mancata promulgazione di una legge, eventualità mai concretamente verificatasi nella storia repubblicana, provocherebbe un lacerante conflitto tra supremi poteri dello Stato e, allo stesso tempo, rappresenterebbe un "precedente" tale da giustificare in futuro la pretesa ad altri "rifiuti" presidenziali, innescando un meccanismo che certamente non gioverebbe al corretto funzionamento del sistema istituzionale. È bene però precisare che considerazioni di tal genere - aventi peraltro una valenza anche giuridica, se si considera che è proprio la natura delle funzioni e del ruolo complessivo del Presidente della Repubblica che gli impongono di evitare per quanto possibile soluzioni costituzionalmente estreme - non possono ritenersi decisive. L'esigenza propria di ogni ordinamento democratico di preservare l'equilibrio e la stabilità istituzionale non costituisce un valore in sé, che deve a tutti i costi essere salvaguardato, ma è funzionale al rispetto di un ordine superiore, costituito dalle regole e dai principi della costituzione repubblicana.

È perciò su questi ultimi che bisogna innanzitutto soffermare l'attenzione. In quest'ottica, i termini della questione in esame sono abbastanza noti. Da un lato, facendo leva sul dato testuale delle disposizioni costituzionali, si esclude che il Capo dello Stato, dopo aver fatto uso del potere di rinvio, possa rifiutarsi di dar luogo alla promulgazione della legge, trattandosi di atto dovuto che in quanto tale esclude qualsiasi margine di discrezionalità. L'art. 74, secondo comma, Cost., infatti, dispone con formulazione perentoria che se il Parlamento riapprova la legge questa «deve essere promulgata». È assolutamente pacifico, d'altronde, che l'atto di rinvio non è fonte di alcun obbligo nei confronti dei destinatari dell'atto stesso, cioè le Camere, che possono pertanto decidere di non adeguarsi ai rilievi formulati dal Presidente della Repubblica, siano essi relativi a vizi di legittimità o, a maggior ragione, di merito. Anzi, finanche l'unico vincolo nascente in capo al Parlamento, quello di ridiscutere la legge rinviata (secondo parte della dottrina, tuttavia, nemmeno in tal caso si tratterebbe di un obbligo ma piuttosto di un onere o di un semplice dovere di correttezza costituzionale) non è assoluto, dato che ciascuna assemblea può decidere di limitare la discussione soltanto alle parti che formano oggetto del messaggio presidenziale (cfr. art. 71 reg. Camera e art. 136 reg. Senato). Conclusivamente, dalla disciplina costituzionale emergerebbe chiaramente che tra le due divergenti valutazioni dell'atto legislativo, quella del Presidente della Repubblica e quella delle Camere, è quest'ultima a prevalere, coerentemente con la natura del potere di rinvio, assimilabile a quella di un "veto sospensivo" che mai può impedire in via definitiva il dispiegarsi della volontà parlamentare.

L'orientamento maggioritario, invece, è incline a ritenere che la promulgazione non costituisca sempre un atto dovuto e che anzi il Presidente della Repubblica possa o addirittura debba rifiutarla quando, ad esempio, l'atto legislativo presenti dei vizi di forma tali da essere nullo o inesistente ovvero quando - ed è l'ipotesi che ci interessa - la legge da promulgare integri una grave violazione dell'ordine costituzionale, tale da integrare gli estremi dell'attentato alla Costituzione. Infatti - a prescindere dalla circostanza che, in concreto, è assai difficile immaginare che la messa in stato di accusa possa essere deliberata dallo stesso Parlamento che ha approvato la legge sospettata d'incostituzionalità - è proprio nella previsione della responsabilità presidenziale per alto tradimento e attentato alla costituzione (art. 90 Cost.) che - sin dai primi contributi della dottrina sul tema (Calamandrei, Barile, Bartholini, Galeotti) - è stato ravvisato il fondamento del potere-dovere del Capo dello Stato di negare la promulgazione di una legge anticostituzionale. Ciò è peraltro coerente con la funzione di garanzia spettante alla suprema magistratura dello Stato e, più in generale, con il dovere di "fedeltà alla Repubblica e osservanza alla Costituzione" di cui all'art. 91 Cost.

In ogni caso, presupposto del rifiuto di promulgazione non può essere un semplice vizio d'incostituzionalità della legge; deve invece trattarsi di un caso estremo, di una legge tale da minare le fondamenta dell'ordinamento costituzionale, tale, per l'appunto, da configurare un attentato alla Costituzione (ferme restando le note difficoltà di pervenire ad una nozione sufficientemente determinata di questo come dell'altro illecito presidenziale). Ne consegue che se anche l'opinione che riconosce al Capo dello Stato la possibilità di rifiutare la promulgazione fosse esatta, come a noi pare si debba ritenere, bisognerà poi appurare se la legge in esame - a seguito della nuova deliberazione - contenga vizi tali da giustificare il veto (assoluto) del Presidente, il che non è ovviamente possibile in questa sede. Qualche indicazione in proposito, tuttavia, può trarsi proprio dal messaggio di rinvio là dove il Presidente della Repubblica sottolinea innanzitutto il «grande rilievo costituzionale» dell'atto normativo che, preordinato all'attuazione della VII disp. trans., primo comma, della Costituzione, incide su «punti cruciali e nevralgici dell'ordinamento giurisdizionale», rendendo perciò necessario un «attento» raffronto con i parametri costituzionali.

Non può non sfuggire, in secondo luogo, la circostanza che tutte le disposizioni legislative censurate siano state considerate in «evidente» o «palese» contrasto con i principi costituzionali posti a fondamento dell'ordinamento giurisdizionale. Appare perciò evidente che, date queste premesse, non sarebbe irragionevole che il Capo dello Stato opponesse il proprio rifiuto alla promulgazione della legge qualora le Camere non provvedessero a rimuovere i «motivi di palese incostituzionalità» già puntualmente individuati nel messaggio di rinvio. In caso contrario, se anche permanessero - come da più parti si sostiene - altri e diversi profili d'incostituzionalità, magari strettamente connessi a quelli denunciati dal Presidente della Repubblica, la legge deve invece essere promulgata.

In definitiva, a parte l'ipotesi più grave in cui il Parlamento ignori completamente i rilievi presidenziali non sembra, che nel caso di specie ci siano gli estremi per poter rifiutare la promulgazione della legge (al momento in cui si scrive la 2° Commissione Giustizia del Senato ha licenziato il testo che sarà discusso in aula e, a prima lettura, ci pare che l'unica disposizione controversa rimasta sostanzialmente immutata sia l'art. 1, comma 1, lett. m, relativa alla legittimazione del Ministro della Giustizia a ricorrere in sede di giustizia amministrativa contro le delibere del CSM concernenti il conferimento o la proroga di incarichi direttivi).

D'altronde, almeno per ciò che attiene la (supposta) lesione delle competenze costituzionali del CSM recate dal provvedimento di riforma dell'ordinamento giudiziario, il CSM stesso potrà pur sempre sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale. La Consulta, infatti, ha ormai definitivamente riconosciuto l'ammissibilità di conflitti tra poteri aventi ad oggetto atti di normazione primaria, con l'eventualità che il giudizio si concluda con l'invalidazione dell'atto denunciato (cfr., da ultimo, decc. nn. 457 del 1999, 419 del 2000, 221 del 2002, 303 del 2003). Questa soluzione pare essere la più conforme a Costituzione e, forse - nonostante non elimini certo i rischi di conflittualità tra poteri dello Stato (e segnatamente tra potere politico e magistratura, cui peraltro si assiste costantemente da oltre dieci anni) - anche quella più ragionevole.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale alla Luiss di Roma - fsacco@luiss.it