

Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere.

di Carlo Chimenti

(13 luglio 2003)

L'interpretazione dell'art. 74 Cost., relativo al rinvio delle leggi in alternativa alla promulgazione, professata dall'attuale PR, è stata esternata personalmente dal Presidente Ciampi nel giugno scorso, in occasione della inaugurazione a Berlino della nuova sede dell'Ambasciata italiana.

Le cronache giornalistiche informano che, rispondendo all'imprevista e non protocollare domanda di una studentessa italiana in trasferta, delusa dalla rapidissima firma della legge 20 giugno 2003, n. 140, che sottrae il Presidente Berlusconi alle azioni giudiziarie in corso nei suoi confronti, ha affermato di non avere rinviato tale legge alle Camere perché si trattava, anche ad avviso di autorevoli giuristi, di un testo e non "manifestamente incostituzionale"; ed ha lasciato inoltre trapelare un certo disappunto per le pressioni ricevute in occasione di questa vicenda, paragonandole al silenzio sotto cui era passato il via libera dato dai suoi predecessori a numerose leggi di vario genere, poi risultate illegittime. Risposta che, in quanto individua nella "incostituzionalità manifesta" l'unica causa giustificatrice del rinvio presidenziale delle leggi, pone un limite alla discrezionalità del PR in questa materia che finora era sfuggito all'attenzione degli studiosi. I quali si erano invece affaticati a discutere se, oltre che da sospetti circa l'illegittimità costituzionale del testo approvato dalle Camere, il rinvio potesse o no essere giustificato anche da motivi attinenti al merito di esso; ed avevano concluso che, tolta la possibilità di rinvii motivati dall'opportunità politica - questa essendo da riservare alle esclusive valutazioni di Parlamento e Governo,- era il caso di riconoscere, accanto alla pura illegittimità costituzionale, l'ammissibilità di un' area di motivi attinenti al "merito costituzionale" della legge, che avrebbe lasciato al PR una libertà d'azione più consona al suo ruolo di garante della Costituzione.

Conclusione che però rendeva possibile al PR - come ebbero a dimostrare alcuni dei rinvii disposti dal Presidente Cossiga durante la fase finale del suo mandato, quando da garante della Costituzione volle trasformarsi in "picconatore" di essa, dando avvio alle vicende (cui fu dato il nome di "cossigheide") che per poco non gli procurarono un impeachment - di rivestire con principi o valori costituzionali un dissenso di tutt'altro genere circa le scelte del Parlamento: basti ricordare il rinvio, fra il 1990 e il 1991, dei provvedimenti sull'avvocatura, sulla protezione civile e sull'elezione del Senato dei quali il Presidente non condivideva essenzialmente il profilo tecnico e/o l'opportunità giuridico politica. Tanto che, per costruire un argine alla discrezionalità presidenziale nell'esercizio potere in discorso, si fece appello all'esigenza fondamentale di evitare comunque che esso diventasse strumento di controllo sistematico dell'attività legislativa: inammissibile nelle mani di un Capo dello Stato che, fra l'altro, era stato privato della potestà di "sanzione" già posseduta dal Re statutario; un potere, quindi, da usare con la massima parsimonia. Ma è chiaro che, anche così, i limiti al rinvio erano rimasti incerti.

Ebbene se, in questa situazione, l'esternazione berlinese del Presidente Ciampi ha voluto disegnare un quadro di minori incertezze, nel quale in sostanza la promulgazione immediata (cioè senza rinvio) assume i caratteri dell'atto dovuto, a meno che sussistano non già semplici dubbi di costituzionalità, ma appunto incostituzionalità manifeste, bisogna dire che ha fallito lo scopo. Da un lato infatti non c'è nulla nel sistema costituzionale che autorizzi a ritenere la manifesta incostituzionalità come esclusivo canone del rinvio presidenziale delle leggi; in particolare non è vero che, siccome esiste in Costituzione - attivabile dai giudici dinanzi a questioni di legittimità non "manifestamente infondate" - un apposito procedimento attraverso il quale la Corte costituzionale può dichiarare illegittime le leggi promulgate dal PR, ciò condizioni il di lui comportamento in sede di promulgazione. E' vero soltanto che il PR, abilitato dall'art. 74, come garante della Costituzione, a sollecitare l'attenzione del Parlamento sui dubbi di costituzionalità che le leggi gli suscitano, è chiamato a decidere, anche in relazione alla gravità dei dubbi, se ed in che modo intervenire prima che la legge veda la luce; fermo restando - ma questo è un altro discorso - che l'invio di un messaggio ex art. 74 gli sarà tanto più facile quanto meno egli avrà tentato inutilmente, nel corso dell'iter legislativo, la via di una "moral suasion" resa pubblica all'esterno. D'altra parte, va da sé che anche la manifesta incostituzionalità è un canone tutt'altro che univoco e comunque non meno opinabile, in sede di applicazione, di quello prospettato in dottrina sulla base (come ricordato poco fa) dell'appartenenza di certi motivi di rinvio all'ambito dell'opportunità politica o a quello del merito costituzionale. In effetti, all'infuori, della riapprovazione parlamentare della legge, la ricerca nel potere presidenziale in questione di uno spazio per atti dovuti è fatica sprecata: domina la discrezionalità.

A questo punto c'è però un secondo rilievo a cui l'esternazione berlinese del Presidente Ciampi offre il fianco. In essa manca infatti la precisazione che, qualora le Camere riapprovino la legge senza dare ascolto ai dubbi del PR, da ciò non discendono nei suoi confronti conseguenze giuridiche di sorta (a parte l'obbligo di promulgare): più specificatamente, egli non solo resta in carica con pienezza di poteri, ma nulla gli impedirebbe il rinvio di altre leggi e persino per gli stessi motivi già disattesi dalle Camere. Precisazione che sarebbe stata quanto mai opportuna, essendo da noi tuttora largamente condiviso il vecchio aforisma andreottiano secondo cui, anche in politica, è meglio tirare a campare che tirare le cuoia., dal quale discende l'assurdità di pretendere da chiunque comportamenti capaci di mettere in pericolo la propria sopravvivenza. Certo, sarebbe preferibile per il PR non andare incontro a situazioni del genere, dato che il reiterarsi di occasioni di dissenso fra PR e maggioranza parlamentare in ordine alla promulgazione delle leggi sarebbe alla lunga insostenibile sia per l'uno che per l'altra: senza dimenticare, poi, che la maggioranza parlamentare ha sempre a disposizione - il precedente di Cossiga insegna - l'arma dell'impeachment. Ma, in realtà, lasciando da parte le ipotesi di scuola, il problema è di misura. E non c'è chi non veda come fra gli estremi della "cossigheide" e del tirare a tutti i costi a campare (anzi "a ciampare") non manchi la possibilità di comportamenti costituzionalmente ineccepibili, fra i quali è naturale includere sia lo sporadico rinvio di qualche legge per motivi di legittimità o di merito costituzionale, quale che ne sia lo spessore a giudizio del PR, sia la promulgazione senza rinvio - e magari anche molto rapida (cioè nel giro di poche ore anziché dei trenta giorni concessi dalla Costituzione), come nel caso della legge n. 140/2003- qualora egli non condivida i dubbi sollevati da chicchessia. Problematico risulta invece includervi la ricerca di alibi intesi a scansare la responsabilità per le scelte compiute, ed il disappunto per l'attenzione critica rivolta a quelle scelte.