

Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del «lodo Alfano»

di Angioletta Sperti *
(22 maggio 2009)

Il dibattito sulla scelta del Capo dello Stato di promulgare il «lodo Alfano», a distanza di quasi un anno dalla firma del provvedimento, non sembra ancora sopito. È noto e non occorre ripercorrerlo nei dettagli, il difficile clima in cui il Presidente Napolitano giunse il 23 luglio 2008 alla scelta di firmare la legge n. 124 del 2008, non accogliendo le sollecitazioni dell'opposizione che denunciava l'incostituzionalità del provvedimento e, al tempo stesso, la compressione dei propri diritti in un «Parlamento espropriato della funzione legislativa» da parte del Governo.

Dopo la firma del «lodo», soprattutto sulla stampa, a giustificazione della scelta del Capo dello Stato, si parlò della promulgazione non solo come «atto dovuto», ma al tempo stesso come «male minore» tale da consentire di evitare un'accentuazione dello scontro politico ed istituzionale. Simili considerazioni, già espresse anche all'indomani della firma del «lodo Schifani» da parte del Presidente Ciampi (cfr. D'Amico, *Il Presidente Ciampi, il c.d. Lodo Schifani e la favola della volpe dalla coda mozza*, in questo *Forum*, 30 giugno 2003), sono indicative di come la patologica conflittualità tra maggioranza ed opposizione che caratterizza la nostra esperienza (piuttosto che il carattere maggioritario del nostro sistema elettorale) abbiano spinto negli ultimi anni il Presidente della Repubblica a difficili mediazioni che inevitabilmente finiscono per esporlo dal punto di vista politico.

Il rischio di una «politicizzazione» del proprio ruolo è tuttora avvertito dal Presidente come dimostra la recente scelta di affidare ad un comunicato del consigliere per la stampa la risposta alle rinnovate richieste di chiarimento sulla firma del lodo Alfano rivoltegli da Beppe Grillo e dai lettori del suo *blog*: le domande e le considerazioni da cui esse sono accompagnate – esordisce infatti il comunicato - «tendono obiettivamente a spingere il Capo dello Stato in una disputa squisitamente politica del tutto estranea all'esercizio delle sue funzioni di garanzia istituzionale» (comunicato del 21 maggio 2009, in www.quirinale.it).

È un tema, quello della tendenza alla politicizzazione del ruolo presidenziale, che deve essere letto in contesto più ampio, anche in conseguenza di alcune conclusioni della giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. n. 200 del 2006, in tema di esercizio del potere di grazia). A questo proposito la scelta, già in passato apparsa inusuale, di affidare a note ufficiali il chiarimento delle motivazioni dei propri atti formali appare particolarmente significativa, anche per quanto attiene alle sue implicazioni sul piano della responsabilità cd. diffusa del Capo dello Stato.

Quanto al merito della scelta presidenziale di procedere alla promulgazione, il comunicato riprende le considerazioni già espresse dal Presidente in due note esplicative (una prima del 2 luglio 2008, successiva all'autorizzazione del d.d.l. Alfano alle Camere; una seconda, del 23 luglio 2008, al momento della promulgazione) in cui si constatava rispettivamente come il testo del d.d.l. approvato il 27 giugno 2008 dal Consiglio dei ministri e il testo approvato in via definitiva dalle Camere risultassero «corrispondere ai

rilievi formulati dalla Corte» nella ben nota sent. n. 24 del 2004». In quella pronuncia, infatti, fu precisato dal Quirinale, «la Corte non sancì che la norma di sospensione di quei processi dovesse essere adottata con legge costituzionale e, inoltre, giudicò “un interesse apprezzabile” la tutela del bene costituito dall’assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche”, rilevando che tale interesse “può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale”, e stabilendo a tal fine alcune essenziali condizioni».

Il comunicato del 21 maggio 2009 in risposta alle nuove richieste di chiarimento consente pertanto di richiamare alcune riflessioni sulla promulgazione del «lodo Schifani» e del «lodo Alfano». Nel caso della legge n. 140 del 2003, la promulgazione immediata (cioè senza rinvio) del provvedimento sembrò assumere il carattere dell’atto dovuto in assenza non già di semplici dubbi di costituzionalità, ma di una sua incostituzionalità manifesta. Nel caso della promulgazione del «lodo Alfano», il Presidente Napolitano non ha fatto esplicito riferimento alla «mancanza di palese incostituzionalità» della legge, ma si è riferito, come viene ribadito nel comunicato in commento, solo alla sua non aperta contraddizione con le indicazioni emergenti nella sent. n. 24 del 2004 della Corte costituzionale. Anche nel caso della legge n. 124 del 2008, tuttavia, i commenti della dottrina hanno analogamente descritto la promulgazione come un «atto dovuto» in sostanziale continuità con le scelte compiute da Ciampi (tanto da indurre taluni a ritenere ormai invalsa una consuetudine costituzionale consistente nella scelta del Presidente di non rinviare la legge in assenza di gravi vizi di incostituzionalità).

Una simile lettura della promulgazione sembra, in primo luogo, avvalorare quella tesi – peraltro minoritaria – che concepisce promulgazione ed rinvio come esiti alternativi di un medesimo potere presidenziale di controllo costituzionale delle leggi (cfr. Virga, Barile) sminuendo così la distinzione tra i due istituti che è invece accolta dalla dottrina maggioritaria.

In secondo luogo, si può ricordare che l’individuazione dei motivi del rinvio nella sola incostituzionalità manifesta, appare contraddetta dal dettato costituzionale, dalla prassi dei rinvii presidenziali delle leggi, nonché dalle conclusioni della maggior parte della dottrina che, in passato, ha configurato tra le ragioni del rinvio, anche motivi di opportunità o addirittura di «merito», oltre quelli pacificamente ammessi di legittimità costituzionale.

Non si può non riconoscere, infine, come una tale ricostruzione del ruolo del Capo dello Stato in sede di promulgazione «riduca drasticamente il potere di controllo presidenziale» (Pugiotto).

Un’ultima considerazione può infine essere svolta in merito ai rapporti tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica. Molto è stato scritto in passato circa la distinzione, nell’ambito della stessa generale funzione di garanzia costituzionale, tra il controllo esercitato dalla Corte costituzionale e quello attribuito al Presidente della Repubblica in sede di promulgazione o di rinvio delle leggi (sul tema, per tutti, Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 265 ss.). Al di là della configurazione, su un piano teorico, del ruolo svolto da ciascuno dei due organi costituzionali, la tesi accolta dalla Presidenza che vede nella «manifesta incostituzionalità» (o comunque nel palese contrasto con le indicazioni della Corte) il

presupposto per un eventuale rinvio ex art. 74 Cost. appare senz'altro limitativo sul piano dei rapporti tra i due organi. Si può, infatti, osservare come una tale concezione del controllo presidenziale, limiti il carattere di «competenza concorrente» ravvisabile nella prassi applicativa sino agli anni Novanta (Romboli), riproponendo invece l'idea di una più netta separazione di competenza tra di due organi quale era stata configurata in passato (Benvenuti).

Il comunicato della Presidenza in commento sembra, dunque, ribadire tale separazione di competenze tra Corte e Capo dello Stato poiché nelle conclusioni, al fine di sottolineare ulteriormente l'opportunità delle scelte presidenziali, si afferma che «del resto, il controllo ultimo sulla legittimità delle leggi è affidato alla Corte costituzionale, alla quale [...] l'ordinamento non consente la richiesta, da parte del Presidente o di chiunque altro, di alcun parere preventivo».

Quasi a dire, dunque, che l'unica via attraverso cui il Capo dello Stato può esercitare il suo controllo di legittimità al momento della promulgazione è attraverso un esame (sembrerebbe sommario) delle sentenze della Corte, né sarebbe configurabile un'alternativa forma di dialogo tra di due organi dal momento che non è ammessa una consultazione preventiva del giudice del leggi.

È, in altri termini, un chiaro invito a spostare il bersaglio sulla Corte allontanandolo, definitivamente, dal Capo dello Stato se non si vuole, come avverte il comunicato, violarne il ruolo di garanzia «*istituzionale*»?

* Ricercatrice di Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Pisa.