

**Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”... *contraria***  
**(a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)**

di Antonio Ruggeri

(24 luglio 2009)

1. *Le ragioni (politiche) di una scelta, la rigidità del quadro costituzionale e l'ipotesi di renderlo flessibile attraverso la previsione di rinvii “parziali” delle leggi*

E così la prassi inaugurata da Ciampi delle leggi promulgate con “motivazione”... *contraria* – come la si è altrove chiamata<sup>1</sup> – viene oggi ripresa da Napolitano con riferimento alla legge sulla sicurezza, promettendo di diffondersi ulteriormente fino a stabilmente radicarsi nel terreno in cui il *diritto costituzionale vigente* si converte, assumendo però alle volte forme irrituali, in *diritto vivente*.

La cosa è interessante su più piani e da angoli visuali parimenti diversi: in particolare, su quello politico-istituzionale e sull'altro, al primo peraltro – come si sa – assai contiguo, degli strumenti o delle tecniche di cui è consentito agli organi supremi (tanto più a quelli di garanzia...) di avvalersi nell'esercizio delle funzioni loro assegnate.

Sull'uno ora non m'intrattengo. Molti<sup>2</sup> si sono chiesti – a caldo – quali possano essere state le ragioni che hanno indotto il Presidente alla scelta che ha fatto; e si sono, a mia opinione non a torto, richiamati al peculiare, difficilissimo, contesto in cui il Presidente stesso si trova ad operare, connotato da un tendenziale (ma in stato di evidente sofferenza) bipolarismo politico, ad oggi alla travagliata ricerca di una identità e complessiva maturazione non raggiunte (e, forse, problematicamente raggiungibili in tempi brevi)<sup>3</sup>. In una congiuntura siffatta, per l'inquilino del Quirinale tenersi equidistante dall'uno e dall'altro schieramento è una quotidiana prova di equilibrismo lungo un filo che ha una partenza ma non conosce una fine, una meta.

Francamente, dubito che vi siano molti disposti ad essere al suo posto e, perciò, a portare una croce non poco pesante. La qual cosa non va, invero, perduta di vista

---

<sup>1</sup> V. il mio *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), nonché in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, *Studi dell'anno 2002*, Torino 2003, 119 ss.

<sup>2</sup> ... e, fra questi, T. GROPPi, *Com'è duro il mestiere del Presidente...*, in *L'Unità*, 16 luglio 2009.

<sup>3</sup> Ad avviso di G. AZZARITI, nella intervista di V. Lori dal titolo *“Con quei rilievi, la legge andava rispedita alle Camere”*, in *Liberazione*, 18 luglio 2009, la mossa del Capo dello Stato si deve all'esigenza di “attenuare la sovraesposizione istituzionale” cui si sarebbe altrimenti trovato soggetto e testimonierebbe che lo stesso Presidente si trovava in una condizione di “stress istituzionale”.

nemmeno per un momento e può dunque spiegare (se non pure sempre giustificare) talune scelte, di certo mai prese a cuor leggero.

È comunque il secondo piano quello su cui vorrei ambientare la succinta riflessione che mi accingo ora a svolgere. Può ammettersi – ci si è chiesti da parte di una sensibile dottrina<sup>4</sup> – una “promulgazione con riserva”<sup>5</sup>? La risposta è piana: no; e, tuttavia, questa stessa dottrina ha ugualmente rinvenuto una giustificazione nell’operato del Capo dello Stato, non giudicandolo scorretto<sup>6</sup>. È interessante soprattutto il modo con cui la vicenda è stata rivista, che rende testimonianza del bisogno, avvertito dal Presidente e – al di là del merito della vicenda stessa e della sua conclusione – in sé non disprezzabile, di rendere flessibile, in occasione del suo esercizio, un potere che, secondo Costituzione, non dispone di una terza via da percorrere tra il rinvio e la promulgazione senza riserva alcuna. Non a caso, in questo modo di fare, si è colto un accostamento con talune esperienze di giustizia costituzionale, in relazione alle quali ugualmente – come si sa – l’alternativa “secca” tra l’accoglimento e il rigetto della questione rimessa alla Consulta è stata (ed è) di frequente temperata dalle pronunzie manipolative, che pure, per la verità, non sono “tipi” intermedi tra i due tipi-base bensì forme peculiari degli stessi (delle loro “varianti”, per dir così). A prendere per buona l’ipotesi che possano darsi casi di promulgazione con “motivazione”... *contraria*, si tratta, ad ogni buon conto, di stabilire a quali condizioni ed entro quali limiti essi possano aversi.

Va fatta una osservazione preliminare, con riguardo ad un’ipotesi già ventilata in sede dottrinale e che ha preso corpo in un’iniziativa politica volta ad introdurre un rinvio “parziale” delle leggi (v. il progetto di legge costituzionale, a firma Ceccanti e altri, A.S. n. 797).

Ora, in disparte talune non rimosse perplessità che una soluzione siffatta solleva, comunque inidonea a porre un freno adeguato ad una volontà politica che si mostri

---

<sup>4</sup> M. AINIS, *Se la forma diventa sostanza*, in *La Stampa*, 17 luglio 2009.

<sup>5</sup> Di una “promulgazione critica” ha discusso F. DAMATO, *Lo strappo del Colle*, in *La Discussione*, 18 luglio 2009. Nella sostanza, nondimeno, non v’è differenza tra l’etichetta preferita da M. Ainis o altre similari.

<sup>6</sup> Lo stesso Presidente, in occasione della consueta cerimonia del Ventaglio, svoltasi il 20 luglio, ha tenuto a precisare non essere stata la sua una “promulgazione ‘con riserva’ – che è ovviamente istituto inesistente – ma promulgazione a tutti gli effetti”. Una difesa dell’operato del Capo dello Stato è venuta da A. CHIAPPETTI, *Non c’è peggior cieco di chi non vuol vedere*, in *Il Tempo*, 23 luglio 2009; P. ARMAROLI, *Legge-sicurezza, la saggia scelta di Napolitano*, in *Il Secolo XIX*, 23 luglio 2009, e G.M. FLICK, nell’intervista resa a *Il riformista*, 17 luglio 2009, dal titolo *Intervento a difesa del Parlamento*, specificamente laddove si è fatto notare che la promulgazione va comunque tenuta distinta dalla successiva esternazione. Rilievo, questo, afflitto da inguaribile formalismo, portato ad esasperate applicazioni, sol che si consideri, per un verso, che lo stesso Presidente ha inteso affidare alla lettera la enunciazione delle ragioni che l’hanno indotto al passo compiuto, così mettendo a nudo il legame intercorrente tra l’atto compiuto e la successiva, conseguente esternazione, e, per un altro verso, che i rilievi critici esposti nella lettera di accompagnamento del decreto di promulgazione sono stati tanti e tali – al piano della legittimità così come a quello del merito – da giustificare ampiamente la qualifica come anomala da molti data dell’iniziativa presidenziale.

determinata a varare certe novità normative, sta di fatto che essa richiederebbe comunque il passaggio attraverso la porta stretta della revisione costituzionale: a conferma, dunque, della circostanza per cui, *secondo diritto vigente*, non si darebbe alternativa tra il rinvio “totale”, pur se ovviamente circoscritto ai soli punti oggetto dei rilievi presidenziali, e la promulgazione senza riserve. V'è però da chiedersi, ancora prima di valutare se convenga far luogo alla innovazione costituzionale suddetta, perché mai il Costituente non abbia inteso far spazio a soluzioni intermedie tra *rinvio sì* e *rinvio no* dell'intera legge; e la ragione è presto chiarita, sol che si pensi al carattere unitario dell'atto legislativo ed alla conseguente *necessità* (non alla mera *opportunità*) che esso acquisti efficacia in un solo momento ed in ciascuna delle sue disposizioni<sup>7</sup>.

La qual cosa, poi, procedendo ulteriormente a ritroso, dimostra essere presupposto indefettibile, ancorché non espressamente dichiarato, dell'atto stesso<sup>8</sup> la omogeneità e coerenza dei suoi enunciati<sup>9</sup>.

È chiaro, invece, che ove tali attributi non si considerino propri delle leggi (e degli atti normativi in genere), *nel senso che possano per Costituzione non aversi*, potrebbe (e, anzi, dovrebbe) pianamente ammettersi l'eventualità del rinvio “parziale”. Solo che giusto il

---

<sup>7</sup> Non giova addurre in contrario il fatto che si conoscono, ormai da tempo, casi di promulgazione parziale, quali in particolare affermatasi in Sicilia, trattandosi di una pratica assai discutibile sotto ogni riguardo e, comunque, circoscritta, sì da non potersi assumere a *regola* ma, appunto, a mera *eccezione* della regola della promulgazione unitaria o totale.

<sup>8</sup> La questione è stata, come si sa, specificamente trattata con riguardo ai decreti-legge ed alle leggi di conversione, la carenza di omogeneità assumendosi quale indice del difetto dei presupposti fattuali giustificativi dell'adozione degli atti governativi e, comunque, della loro congruità rispetto a quelli [su ciò può, volendo, vedersi il mio “*Evidente mancanza*” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); ma v., pure *ivi*, la diversa lettura datane da R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della corte*]. La questione stessa possiede, tuttavia, a mio modo di vedere, una generale valenza, specie in relazione alla salvaguardia del valore della certezza del diritto e della certezza dei diritti, gravemente minacciati dalla disomogeneità delle disposizioni componenti uno stesso testo normativo (della “evidente mancanza” di omogeneità dei contenuti delle leggi quale indice della irragionevolezza del loro procedimento formativo ha, di recente, discorso G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, 295 ss.).

<sup>9</sup> Ulteriormente approfondendo l'analisi, si ha poi modo di verificare che ogni atto normativo, per il solo fatto di constare di una pluralità di articoli, ammette al proprio interno la (parziale) diversificazione dei contenuti, propri (nel senso di identificativi) di ciascun articolo, in seno ad un tessuto essenzialmente, necessariamente unitario e, perciò, omogeneo. Unità e diversificazione, insomma, si coniugano assieme, la prima presupponendo la seconda e questa traendo giustificazione da quella. Così, quanto meno, dovrebbe essere secondo modello. Sennonché diffusi e marcati ne sono gli scostamenti, specie con riguardo alla pratica diffusa dei maxi-emendamenti, accompagnati dalla posizione di questione di fiducia (su di che, in aggiunta allo scritto sopra cit. di G. PICCIRILLI, v., tra i molti, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento. Limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, 259 ss.; L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 4/2004, 4753 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 4/2005, 807 ss. e N. LUPO, che ne ha trattato a più riprese: ad es., in *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quad. reg.*, 1-2/2007, 243 ss. e *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *AA.VV.*, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma 2007, 41 ss.).

fatto che quest'ultimo non è previsto (possiamo ormai dire: *a racion veduta*) depone a conferma dei caratteri strutturali suddetti degli atti legislativi.

Rivista da questa prospettiva, la proposta Ceccanti (ed altri) suona come generosa (ma, a mia opinione, insostenibile) legittimazione di una prassi deprecabile, quella delle leggi-*omnibus*; ed è francamente singolare che, in sede di progettazione di nuovi articolati (costituzionali e non), anziché dar fondo a tutte le risorse di cui si dispone al fine di contenere esperienze devianti dal solco costituzionale, si pensi di varare riforme che assumono a loro presupposto il radicamento di quelle esperienze, vieppiù incoraggiate, pur se involontariamente, a riprodursi ed a trasmettersi<sup>10</sup>.

Come non di rado si è avuto (e si ha), la Costituzione è vista come un bersaglio da abbattere, comunque da correggere, malgrado il vizio non stia in essa bensì proprio nelle pratiche dalla stessa devianti: va, insomma, cambiata non già perché sia in sé... *sbagliata* ma per il difetto denunziato dalle sue distorte applicazioni.

*2. La promulgazione con "motivazione"... contraria quale frutto di un bilanciamento, in condizioni in cui non sia comunque praticabile la soluzione lineare, pienamente appagante, della promulgazione tout court ovvero del rinvio della legge: un bilanciamento, nella circostanza odierna, nondimeno... squilibrato, proprio nella parte che più stava a cuore al Presidente, quella motiva*

Ed allora, tornando alla domanda iniziale, dove può (*potrebbe...*) trovare appoggio un'iniziativa quale quella nella circostanza odierna (e in altre precedenti) assunta dal Capo dello Stato?

V'è un solo modo, a mia opinione, per rinvenire una giustificazione all'operato del Presidente: quello di considerare, in circostanze siffatte, la promulgazione quale frutto di un bilanciamento. Un bilanciamento che può dimostrarsi ragionevole, per impostazione ed esiti, a condizione che vi sia assoluta urgenza e necessità di far entrare senza indugio in

---

<sup>10</sup> È pur vero che gli stessi presentatori del progetto in parola si sono dichiaratamente prefigurati l'obiettivo di porre un argine a leggi eterogenee (difetto, questo, esibito dalla legge sulla sicurezza e prontamente rilevato da Napolitano nella sua lettera del 15 luglio scorso). Come dire che scopo della nuova previsione costituzionale è quello di voler restare quanto più possibile... *inapplicata*. Sta di fatto, tuttavia, che la previsione stessa ha pratico senso proprio in un contesto connotato dalla perdurante diffusione della pratica delle leggi-*omnibus*. Se, poi, per effetto dell'iniziativa in parola, una volta giunta a buon fine, dovesse assistersi alla moltiplicazione degli atti legislativi, così resi finalmente "omogenei", è chiaro che ciascuno di essi sarebbe pur sempre suscettibile di un rinvio "totale"... Più leggi e più (possibili) rinvii, dunque. Quando c'è, insomma, la volontà di immettere certi contenuti normativi nell'ordinamento, la via da battere la si trova sempre; ed a poco, a conti fatti, giovano gli argini eretti al piano della disciplina dei processi di produzione giuridica, come pure a quello dei controlli.

vigore talune norme, siccome volte a prendersi cura di interessi costituzionalmente protetti e dunque bisognosi di essere immediatamente ed adeguatamente regolati, alle quali norme se ne accompagnino nel medesimo testo altre invece meritevoli di ulteriore e più approfondita considerazione da parte delle Camere (come tali, perciò, meritevoli di rinvio a queste ultime).

Come molte, forse il più delle volte accade, il “bilanciamento” non necessariamente si traduce in soluzioni autenticamente mediane e concilianti tra gli interessi in campo; può anche concludersi con la occasionale preminenza di un interesse sull’altro (o sugli altri) e, perciò, con la anteposizione ovvero la posposizione di alcune norme su altre. Ciò che importa è che sia costantemente fatto salvo il canone della ragionevolezza, che presiede ad ordinazioni sistematiche siffatte, *secondo valore*.

D'altronde, si tratta – come si sa – di operazioni di quotidiano riscontro, ad es., nelle pratiche di giustizia costituzionale e, più in genere, nelle pratiche giuridiche in genere. Lo stesso legislatore, quando decide di intervenire su una data materia e con certi contenuti, assume pur sempre decisioni che sono frutto di scelte e, perciò, di “bilanciamenti”; neanche il Capo dello Stato, pertanto, si sottrae a questa regola, dotata di generale valenza<sup>11</sup>.

Non è qui, dunque, il punto. Il punto è che queste operazioni vanno fatte alla luce del sole e, soprattutto, chiamate col loro giusto nome. Come si fa a non riconoscere che le “perplexità e preoccupazioni” – come lo stesso Presidente le ha qualificate – manifestate nei riguardi della legge promulgata hanno preso corpo in rilievi penetranti, di legittimità e di merito ad un tempo<sup>12</sup>?

Non saprei ora dire se essi posseggono “una estensione critica che nessun rinvio finora ha mai avuto”<sup>13</sup>; di certo, sono tanti e tali da non lasciare indenne forse proprio gli enunciati maggiormente espressivi e qualificanti dell’atto.

Stupisce, in particolare, che non si sia riconosciuta la natura di rilievi specificamente attinenti alla legittimità a quelli che, in non poche altre occasioni di rinvio, sono stati così espressamente etichettati e – di più – che tali sono stati considerati proprio da quella giurisprudenza cui la stessa lettera di Napolitano fa esplicito richiamo: la disomogeneità

---

<sup>11</sup> Della ragionevolezza come “principio architettonico del sistema” discorre L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005.

<sup>12</sup> Non torno ora a discutere dei limiti entro i quali deve contenersi il potere di rinvio, fatti oggetto – come si sa – di non poche, discordanti vedute tra gli studiosi, oltre che tra gli stessi operatori, con riguardo ai singoli casi di esercizio del potere stesso. Quel che importa è che, proprio ad estendere l’area entro cui esso può manifestarsi (secondo una accreditata ma concettualmente incerta opinione, al c.d. “merito costituzionale” e, per taluno, persino al merito *tout court*), ancora più arduo si dimostra rinvenire una giustificazione per il comportamento del Presidente, *a fronte delle stesse notazioni critiche da quest’ultimo indirizzate alla legge*.

<sup>13</sup> Così MONTESQUIEU, *Il conflitto sotto la cenere*, in *Europa*, 17 luglio 2009.

delle norme<sup>14</sup>, la loro oscurità, la contraddittorietà e, insomma, la loro complessiva *irragionevolezza* (e, forse, la stessa *irrazionalità*). Non è solo – si badi – un fatto di coerenza coi “principi generali dell’ordinamento”<sup>15</sup>; è, ancora prima, un fatto di coerenza interna all’atto, per gli effetti che possono complessivamente discenderne al momento della sua entrata in vigore. Gli aggettivi e sostantivi più ricorrenti sono proprio quelli che, in modo quasi martellante, evocano la irragionevolezza delle norme colpite dalla censura presidenziale. Una irragionevolezza che – sembra quasi superfluo rammentare – non è, per ciò solo, superata o quanto meno attutita dal fatto che le norme stesse sono state “ampiamente condivise in sede parlamentare”<sup>16</sup>.

Il punto è allora – come si diceva – stabilire se i benefici che possono attendersi dall’immediato acquisto di efficacia della legge pesano più sulla bilancia dell’arbitro costituzionale rispetto agli innegabili costi dallo stesso comportati. La risposta è, ovviamente, *in rebus*, per quanto residui ugualmente il dubbio che pure norme valutate positivamente (o, meglio, non viste con sfavore) avrebbero, forse, potuto attendere, senza eccessivo nocimento, il breve lasso temporale conseguente all’eventuale rinvio.

Qui, insomma, v’era – a quanto pare – l’assoluta impellenza di portare subito ad effetto l’atto parlamentare. Forse, però, proprio su questo la lettera avrebbe dovuto maggiormente soffermarsi. V’è, infatti, a me pare, uno squilibrio evidente tra l’estensione degli argomenti sfavorevoli all’atto stesso ed il fugace cenno, circoscritto alle sole battute iniziali della missiva, alla esigenza di non sospendere l’entrata in vigore della legge. Un’esigenza, peraltro, non motivata con riguardo alla *necessità* che alcune sue norme fossero messe in grado di spiegare subito effetti ma – a quanto pare – fondata unicamente su (*non motivate...*) ragioni di opportunità.

Il bilanciamento è, dunque, fatto; resta, però, ugualmente... *squilibrato*: se non pure nei suoi esiti, suscettibili di vario apprezzamento, proprio *nella parte motiva*, giusto quella che stava maggiormente a cuore al Presidente di rendere visibile, agli operatori ed alla pubblica opinione, con la sua lunga lettera.

---

<sup>14</sup> ... che – scrive Napolitano –, unitamente alla estemporaneità, priva “il provvedimento di quelle caratteristiche di sistematicità e organicità che avrebbero invece *dovuto* caratterizzarlo” (c.vo aggiunto).

<sup>15</sup> Nella lettera, si discorre ora di “principi dell’ordinamento” ed ora di “principi generali dell’ordinamento”. Non mi addentro in questa sede nella verifica della unitarietà ovvero diversità delle formule, dal punto di vista di chi ne ha fatto uso.

<sup>16</sup> ... secondo quanto il Presidente tiene, non casualmente, a precisare in esordio del suo discorso.