

## La promulgazione con motivazione contraria e il richiamo ad intervenire sulla legge di conversione del *decreto sicurezza bis*, tra nuove vette e vecchi problemi\*

di Giuseppe Lauri \*\*  
(14 ottobre 2019)

1. L'8 agosto 2019, con un messaggio indirizzato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>1</sup>, il capo dello Stato ha promulgato la legge di conversione del decreto-legge n. 53 del 2019 (cd. *decreto sicurezza bis*) e, contestualmente, ha reso pubbliche alcune proprie indicazioni sulla materia *de quo*. Non è la prima volta che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ricorre a questo istituto affermatosi in via di prassi e qualificato dalla dottrina come *promulgazione con motivazione contraria*<sup>2</sup>; di recente, esso è stato impiegato lo scorso 26 aprile in occasione della promulgazione della legge n. 36 del 2019 recante le nuove disposizioni in materia di legittima difesa. Al contempo, rispetto ai suoi predecessori<sup>3</sup>, il Presidente Mattarella sembra aver trovato una specifica declinazione all'istituto in esame. Infatti, già nell'ultimo caso ricordato, questo genere di messaggi ha registrato alcune peculiarità. Lo strumento era apparso con uno *schema-base* che vedeva il Presidente della Repubblica evidenziare rilievi concernenti il merito del provvedimento promulgato, anteriormente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e il suo *iter legis*. Nel messaggio che ha accompagnato la riforma della legittima difesa, il Presidente Mattarella si è spinto ad inquadrare nella cornice dell'ordinamento costituzionale alcuni punti del provvedimento emanato, segnalandone i punti critici e suggerendo (ad esempio, in tema di proporzionalità tra offesa subita e reazione scriminata) le coordinate necessarie per evitare che gli stessi andassero incontro ad una questione di legittimità costituzionale. In quel caso, dunque, si è appalesata una vera e propria interpretazione costituzionalmente orientata delle nuove disposizioni, indirizzata non tanto ai destinatari formali del messaggio, quanto (e soprattutto) alla magistratura, chiamata ad applicare la novella penalistica al caso concreto e a valutarne in prima istanza la compatibilità con la Carta fondamentale e la giurisprudenza della Consulta<sup>4</sup>.

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis e scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri*, Roma, 8 agosto 2019 (disponibile all'url: <https://www.quirinale.it/elementi/32103>; ultimo accesso: 11 ottobre 2019).

2 Vd., in particolare, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (cur.), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 39 ss.; A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in *forumcostituzionale.it*, 24 luglio 2009.

3 Per una rassegna della prassi nelle ultime presidenze, cfr. G. MAROLDA, *Se per "sicurezza" e per "semplificare" c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla "leale collaborazione" tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in *forumcostituzionale.it*, 23 luglio 2019.

4 Cfr. A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in *Iacostituzione.info*, 28 aprile 2019. Cfr. altresì G. BOGGERO, *Una "promulgazione interpretativa" con monito alla magistratura*, in *Quaderni Costituzionali*, f. 3/2019, pp. 674 ss., che a proposito del messaggio ricordato ha parlato di un'«evoluzione del controllo presidenziale in sede di promulgazione verso oblique forme di sollecitazione all'incidente di costituzionalità».

2. Invero, la conclusione del messaggio che accompagna la promulgazione del *decreto sicurezza bis* integra un'ulteriore evoluzione della tecnica in esame. Anche in questo caso, il Presidente della Repubblica esordisce evidenziando la disomogeneità delle disposizioni recate dalla legge n. 77 del 2019 (anzitutto in rapporto al testo originario del decreto emanato dal Governo), per proseguire ravvisando gli elementi di distonia con l'ordinamento penale e internazionale e con la giurisprudenza della Corte costituzionale di specifiche disposizioni - in particolare, quelle relative al divieto di ingresso nelle acque territoriali e all'esclusione della non punibilità per particolare tenuità del fatto ad alcune ipotesi di reato contro pubblici ufficiali e figure assimilate. Con specifico riferimento a questo secondo profilo, inoltre, il capo dello Stato nota come si tratti di norme inserite nel testo del decreto da un emendamento approvato nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione.

Ciò posto, se, da un lato, si confermano le caratteristiche di fondo della *promulgazione con motivazione contraria* per come sinora conosciuta - critica nel merito e nel *modus procedendi* e lettura del provvedimento alla luce della Costituzione e della giurisprudenza della Consulta-, l'elemento innovatore consiste in una sorta di *fulmen in clausula*<sup>5</sup>. Nell'ultimo paragrafo del messaggio, infatti, il capo dello Stato «*[rimette] alla valutazione del Parlamento e del Governo l'individuazione dei modi e dei tempi di un intervento normativo sulla disciplina in questione*». Sino ad ora, dunque, il procedimento di promulgazione poteva definirsi concluso con (e nonostante) il monito presidenziale. Esso, infatti, consentiva di far conoscere in maniera precisa le impressioni della Presidenza della Repubblica tramite le parole rivolte ai referenti del Parlamento e del Governo, evitando il rinvio alle Camere del provvedimento, strumento i cui limiti sono ben noti, a mente dell'art. 74, c. 2 Cost<sup>6</sup>. Adesso, invece, i destinatari formali del messaggio sono direttamente chiamati a modificare la promulgata, quantomeno nelle disposizioni sulle quali si sono appuntate le osservazioni del Presidente della Repubblica.

Detto in altri termini, la promulgazione della legge di conversione, in questo caso, non esaurisce la vicenda, che il Presidente della Repubblica vuole, anzi, proiettata in avanti verso tempi in cui, ferma restando la discrezionalità politica d'azione del legislativo e dell'esecutivo, questi facciano in modo che il testo di legge definitivo recepisca, prima o poi, i rilievi avanzati dal capo dello Stato.

3. Di tale richiamo, vanno ricostruite le ragioni e la compatibilità con l'ordinamento costituzionale, nonché le sue prospettive in rapporto alla forma di governo. Per quanto concerne le prime, esse non possono che ricalcare le motivazioni principali che hanno animato negli anni, e in particolare nella presidenza Mattarella, la ricorsività dello strumento della *promulgazione con motivazione contraria*, e in parte già sopra accennate. Accompagnare un messaggio alla promulgazione di una legge che risulti (almeno in parte) "sgradita" al capo dello Stato risulta, per certi versi, più incisivo rispetto a istituti come il già ricordato rinvio della legge ovvero il messaggio alle Camere. Il primo, infatti, viene ad essere una vera e propria arma spuntata nelle mani del capo dello Stato, che in caso di

---

5 Sulla nozione di *fulmen in clausola*, figura retorica tipica della poetica di Marziale, sia permesso rimandare, *ex multis*, a G.B. CONTE-E. PIANEZZOLA, (2003), Corso integrato di letteratura latina, Le Monnier, Firenze, 2003, vol. 4, p. 392.

6 Si consideri, tra l'altro, che i messaggi integranti la tecnica in esame costituiscono esternazioni presidenziali che non richiedono, a differenza del messaggio alle Camere, la controfirma ministeriale, come ben nota G. BOGGERO, *op. cit.*, p. 675 nel richiamare autorevole dottrina.

riapprovazione, anche in un testo del tutto identico a quello rinviato, della proposta di legge dovrebbe comunque promulgarla; il secondo, invece, ha nell'avvio di un dibattito (parlamentare e politico) un esito non del tutto immediato, e certamente limitato. Al contrario, invece, la promulgazione con motivazione contraria si è rivelata, negli ultimi tempi, capace di far sentire la viva voce del Quirinale, senza interferire con l'ordinaria attività degli altri organi costituzionali – *in primis*, Parlamento e Consiglio dei Ministri, destinatari formali del messaggio – e anzi consentendo, com'è stato più volte notato, soprattutto di recente, che essa giunga anzitutto agli operatori del diritto - la magistratura ordinaria, ma anche la Corte costituzionale – e poi alla collettività, fornendo ad essi importantissime chiavi di lettura senza le quali verrebbe meno la compatibilità minima dell'atto accompagnato all'ordinamento. E tale sforzo non può non inquadrarsi in quella funzione di sindacato del capo dello Stato sulla rispondenza a Costituzione delle leggi, anticipato rispetto a quello (peraltro eventuale) della Consulta e che emerge, soprattutto negli ultimi due casi di promulgazione con motivazione contraria (il messaggio sulla nuova normativa in tema di legittima difesa del 26 aprile 2019 e quello qui analizzato), stante i puntuali riferimenti che fa il primo magistrato della Repubblica alla Carta fondamentale e alla giurisprudenza costituzionale. Il Presidente della Repubblica opera una vera e propria riconduzione a Costituzione dell'atto promulgato, guardando soprattutto al momento in cui esso dovrà essere applicato al caso concreto perché rientra nelle sue funzioni di garante prevenire i dubbi che potrebbero appalesarsi in altra sede, a cominciare da quella giurisdizionale.

Tale ultima impressione non viene meno guardando al messaggio dello scorso 8 agosto. Se nel precedente il Presidente della Repubblica si era però limitato, per così dire, a fornire delle coordinate utili ad un'applicazione rispondente a Costituzione di singole disposizioni – sempre, si ricordi, nel rispetto della libertà nei fini dell'attore politico e delle sfere di competenza dei poteri dello Stato -, in un'ottica di prevenzione di disfunzioni anche gravi all'interno dell'ordinamento, il capo dello Stato, col messaggio dell'8 agosto, compie un passaggio ulteriore. Riaffermando un tratto vicino più al semplice messaggio, che al rinvio delle leggi, egli esige, da un lato, che tanto il Parlamento, quanto il Governo, rimettano mano al provvedimento; dall'altro, però, afferma, in maniera incontrovertibile e inattaccabile, come spetti a loro decidere sul *quando* e sul *quomodo* delle modifiche invocate, precisamente individuate ed incardinate, si ricordi, nell'alveo dell'ordinamento costituzionale positivo e della giurisprudenza del giudice delle leggi. Si può affermare che il capo dello Stato anticipi la prevenzione delle disfunzioni sopra ricordate (o, comunque, il richiamo ad essa) ad un momento ben precedente rispetto all'applicazione della disposizione promulgata.

In sostanza, attraverso il messaggio in commento, il Presidente della Repubblica afferma e riafferma la propria funzione di custode della Costituzione; e tuttavia, proprio perché sull'effettiva latitudine di quest'ultima molto ha avuto modo di dire la dottrina, in stagioni a noi vicine in cui è stata l'intera ricostruzione della figura presidenziale ad essere messa in discussione rispetto a schemi del passato avvertiti come ormai inadeguati<sup>7</sup>, si devono, sul punto, segnalare alcune criticità. Se infatti è facile ricondurre la promulgazione con motivazione contraria all'esercizio di una funzione di tutela dell'ordinamento costituzionale, nell'ambito della quale quella del capo dello Stato sarebbe una vera e propria *magistratura d'influenza* sull'intero sistema politico-istituzionale<sup>8</sup>, è pur vero che si corre il rischio di

7 Cfr. M. C. GRISOLIA, *Un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, in *Quaderni Costituzionali*, f. 1/2013, pp. 115 ss.

8 Cfr. *ivi*, p. 115.

confondere vere e proprie dichiarazioni di natura politica del Quirinale con quelle più prettamente *super partes*<sup>9</sup>. Ponendosi in posizione evidentemente critica nei confronti dell'operato di attori politici per eccellenza – Governo e Parlamento –, il Presidente della Repubblica rischia di venire eccessivamente coinvolto nell'agone di un dibattito notoriamente antagonistico nel momento in cui chiede ai suoi interlocutori di modificare i loro intendimenti, i quali, a loro volta, altro non sono che estrinsecazione di un indirizzo politico. Inoltre, poiché le impressioni del capo dello Stato sono tutt'altro che vincolanti per la Corte costituzionale, quest'ultima potrebbe tenerle in non cale e, addirittura, sconfessare i *caveat* del Quirinale laddove utilizzasse non tanto e non solo un diverso modo di argomentare ma, addirittura, diversi parametri di giudizio alla luce dei quali leggere le norme eventualmente censurate.

4. Per concludere: il presidente Mattarella, con la chiusa del messaggio in commento, crea certamente un precedente di cui l'ordinamento e la prassi, a cominciare dai suoi successori, non potranno non tenere conto. Esso si radica comunque all'interno di un corretto andamento dell'ordine pubblico costituzionale e, in particolare, delle funzioni presidenziali. È sicuramente troppo presto per verificare quanto la promulgazione con motivazione contraria possa ritenersi giunta al suo massimo grado di effettività con un richiamo diretto a Parlamento e Governo ad intervenire su un provvedimento approvato e promulgato. In compenso, sia consentito affermare che se dunque e però pare impossibile (almeno, fino ad un certo punto) immaginarne nuove vette, essa, arricchita della sfumatura del richiamo ad intervenire sinora analizzato, si avvia, quantomeno, a divenire parametro per valutare, in chiave prospettica, la forza o la debolezza delle singole presidenze (ma non della Presidenza della Repubblica in sé, la cui saldezza non viene messa in discussione, e anzi emerge ulteriormente temprata da questo nuovo episodio), in ragione delle circostanze concrete nelle quali sono chiamate ad operare<sup>10</sup>, secondo la ben nota immagine della fisarmonica o quella, più articolata, dell'angolo la cui ampiezza muta a seconda dei rapporti tra capo dello Stato, Governo e Parlamento<sup>11</sup>.

\*\* Dottorando in Scienze Giuridiche, curriculum Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa

---

9 Cfr. O. CHessa, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni Costituzionali*, f. 1/2013, p. 23. Cfr. inoltre C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, *ivi*, pp. 47 ss., in particolare quando riprende alcune impressioni sui rapporti tra Presidente della Repubblica e sistema politico da M. LUCIANI, s.v. «Governo (forma di)», in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, pp. 538 ss.

10 Non può sottacersi, ad esempio, per fare riferimento al caso di specie, come il quadro politico sia radicalmente mutato poche settimane dopo la promulgazione della legge n. 77 del 2019 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 9 agosto, dunque il giorno successivo al messaggio in commento), a seguito della crisi del primo gabinetto Conte e dell'emersione di una nuova maggioranza parlamentare a sostegno del secondo Governo Conte, cui non partecipa il principale *sponsor* del *decreto sicurezza bis* (l'ex Ministro dell'Interno e segretario federale della Lega Matteo Salvini) e dalla quale, peraltro, si sono levate isolate richieste di abrogazione dei due *decreti sicurezza* varati dal Conte I (oltre a quello qui ricordato, il decreto convertito dalla legge n. 132 del 2018).

11 Vd. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, f. 1/2013, pp. 8-9; 13.