

## **Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi»**

PATRIZIA VIPIANA\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 1 luglio 2020

### **Suggerimento di citazione**

P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi»*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Professoressa Associata di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: [patrizia.vipiana@unige.it](mailto:patrizia.vipiana@unige.it).

La promulgazione di una legge da parte del Capo dello Stato contestualmente alla formulazione di rilievi sulla medesima configura un'ipotesi (non prevista dalla Carta costituzionale) intermedia tra la promulgazione *tout court* (art. 73, primo comma, Cost.) ed il rinvio alle Camere (art. 74 Cost.); la promulgazione con rilievi, molto utile quando il Presidente della Repubblica nutra dubbi su una legge ma non così gravi da giustificarne il rinvio, è stata effettuata nel 2019 tre volte (mentre successivamente non si sono verificati altri casi) riguardo: alla legge istitutiva di una commissione d'inchiesta sul sistema bancario, alla legge sulla legittima difesa e alla legge di conversione del decreto-legge sulla sicurezza pubblica, detto decreto sicurezza-*bis* (perché in tale materia l'anno precedente era stato emanato – contestualmente alla formulazione di rilievi, effettuabile invero anche in sede di emanazione – il d.l. n. 113/2018 “Disposizioni urgenti in materia di... sicurezza pubblica...” convertito con modifiche in l. n. 132/2018).

Legge istitutiva della commissione d'inchiesta sul sistema bancario: il 26 febbraio 2019 è stata approvata la legge “Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario”: dopo quasi un mese, il 26 marzo il Capo dello Stato ha promulgato la legge (l. n. 28/2019) e il 29 marzo ha inviato ai Presidenti delle Camere una lettera (cfr., come per quelle citate in seguito, il sito [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it) “Comunicati e note”) in cui critica la scelta che l'inchiesta riguardi non la situazione delle banche in crisi, ma l'intero sistema bancario, con la possibilità che la commissione d'inchiesta controlli la gestione dell'attività creditizia in generale e interferisca con l'operato delle autorità di vigilanza del settore nonché della Banca centrale europea.

Legge sulla legittima difesa: il 28 marzo 2019 è stata approvata la legge recante “Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa” che introduce la c.d. legittima difesa domiciliare, in quanto prevede la non punibilità di chi reagisce in condizioni di necessità ad un'offesa ingiusta compiuta nel suo domicilio; dopo quasi un mese, il 26 aprile il Capo dello Stato ha promulgato la legge (l. n. 36/2019), inviando lo stesso giorno ai Presidenti del Senato e della Camera nonché al Presidente del Consiglio dei ministri una lettera ove esprime rilievi sugli artt. 3 e 8 della legge: l'art. 8 mette a carico dello Stato le spese giudiziarie relative ai procedimenti penali non conclusi con condanne siccome è stata riconosciuta la legittima difesa domiciliare, «mentre analogha previsione non è contemplata per le ipotesi di legittima difesa in luoghi diversi dal domicilio», e l'art. 3 subordina la sospensione condizionale della pena al risarcimento del danno alla persona offesa nel caso di condanna per furto in abitazione o furto con strappo, mentre «lo stesso non è previsto per il delitto di rapina» sicché si determina un «trattamento differenziato tra i due reati non... ragionevole». Il punto più interessante della lettera è però quello ove, ribadita l'esclusiva responsabilità dello Stato nel tutelare la sicurezza dei cittadini, Mattarella afferma riguardo al fattore giustificante la non punibilità della difesa domiciliare indicato dall'art. 2 della legge

(grave turbamento derivante dalla situazione di pericolo in atto): «è evidente che la nuova normativa presuppone, in senso conforme alla Costituzione, una portata obiettiva del grave turbamento e che questo sia effettivamente determinato dalla concreta situazione in cui si manifesta»; tale precisazione attenua il significato (escludere sempre la punibilità dell'autodifesa domiciliare) attribuito alla suddetta legge dalle parti politiche che l'avevano sostenuta e finisce così «con l'azzerarne la portata normativa» (A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge su legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info) 28 aprile 2019, 2).

Legge di conversione del decreto-legge sicurezza-*bis*: il 5 agosto 2019 è stata approvata la legge di conversione con modifiche del d.-l. n. 53/2019 "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"; dopo tre giorni, l'8 agosto il Capo dello Stato ha promulgato la suddetta legge (l. n. 77/2019), inviando nella stessa data ai Presidenti del Senato e della Camera nonché al Presidente del Consiglio dei ministri una lettera ove formula rilievi su due disposizioni inserite, in sede di conversione, negli artt. 2 e 16 del decreto-legge. Sulla previsione che aumenta in misura cospicua la sanzione amministrativa pecuniaria al comandante della nave per violazione del divieto d'ingresso nelle acque territoriali italiane e dispone la confisca della nave in ogni caso anziché solo nell'ipotesi di reiterazione della condotta (art. 2), Mattarella osserva: «non è stato introdotto alcun criterio che distingua quanto alla tipologia delle navi, alla condotta... posta in essere, alle ragioni della presenza di persone accolte a bordo... Non appare ragionevole – ai fini della sicurezza dei nostri cittadini e della certezza del diritto – fare a meno di queste indicazioni». Quanto al disposto per cui l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità (e quindi non può escludersi la punibilità) nei reati di violenza o minaccia, resistenza, oltraggio a pubblico ufficiale nell'esercizio delle rispettive funzioni (art. 16): in generale Mattarella solleva dubbi sulla ragionevolezza di tale disposto «nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che... possono riguardare una casistica assai ampia» comprendente un cospicuo numero di funzionari pubblici; in particolare egli ritiene non ragionevole che il medesimo disposto non operi altresì con riferimento all'oltraggio a magistrato in udienza, sebbene anche questo sia un reato commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni.

I tre casi illustrati non configurano una novità nell'esercizio del potere previsto dall'art. 73 Cost. La promulgazione con rilievi era stata effettuata già da Segni, Gronchi e Pertini ed in seguito da Ciampi e Napolitano (come ricorda R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) n. 1/2011, 11-12) in particolare: Ciampi ha promulgato la l. n. 112/2002 di conversione del d.-l. n. 63/2002 recante disposizioni finanziarie e fiscali urgenti, ma illustrando aspetti di essa che ne avrebbero giustificato il rinvio, sicché si è parlato di «promulgazione con motivazione contraria» (A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con*

“motivazione”... contraria?, 1° luglio 2002, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)); Napolitano ha promulgato la l. n. 94/2009 in materia di sicurezza pubblica, ma esprimendo perplessità e preoccupazioni sulla disciplina ivi contenuta anziché rinviarla, per cui anche in questo caso si è utilizzata la suddetta espressione (A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, 24 luglio 2009, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

Più recentemente ma prima del 2019, Mattarella ha effettuato la promulgazione con rilievi in alcuni casi: il 17 ottobre 2017 riguardo alla l. n. 161/2017 che modifica il codice delle leggi antimafia, inviando in pari data al Presidente del Consiglio una lettera ove egli evidenzia profili critici della disciplina promulgata (su tale promulgazione A. AMATO, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quaderni costituzionali* 2017, 889-890); poco più di un mese dopo, il 30 novembre 2017 riguardo alla l. n. 179/2017 la quale tutela chi segnala reati e irregolarità di cui sia venuto a conoscenza a motivo del proprio lavoro (c.d. *whistleblowing*), mandando lo stesso giorno al Presidente del Consiglio una lettera ove enuncia i motivi per cui non l’ha rinviata; ancora, il 24 luglio 2018 riguardo alla l. n. 89/2018 di conversione in legge del d.-l. n. 55/2018, che recava misure urgenti per i territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti da eventi sismici, inviando il giorno successivo al Presidente del Consiglio una lettera nella quale esprime rilievi sulla disciplina promulgata.

I tre casi del 2019 di promulgazione con rilievi, riguardanti la legge istitutiva della commissione d’inchiesta sul sistema bancario, la legge sulla legittima difesa e la legge di conversione del decreto sicurezza-*bis* risultano di grande interesse: soprattutto la promulgazione della seconda legge è stata oggetto di numerosi commenti da parte dei costituzionalisti (ad es. A. PERTICI, *La promulgazione con rinvio della legittima difesa*, 29 aprile 2019, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it) ; G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quaderni costituzionali* 2019, 674 ss.; M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l’inattualità del potere di rinvio alle camere*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) n. 3/2019, 43 ss.). Dal confronto tra questi casi di promulgazione emergono due significative differenze, che riguardano la natura della legge promulgata con rilievi e le ragioni – connesse o meno a tale natura – per cui il Presidente della Repubblica ha effettuato la promulgazione con rilievi anziché il rinvio alle Camere (Mattarella finora ha esercitato il potere previsto dall’art. 74 Cost. solo una volta il 27 ottobre 2017, riguardo alla legge volta a contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona).

Sotto il primo profilo, la promulgazione della legge (d’iniziativa parlamentare) istitutiva della commissione d’inchiesta sul sistema bancario e della legge (d’iniziativa popolare) sulla legittima difesa riguarda leggi *tout court*, mentre la

legge (d’iniziativa governativa) di conversione del decreto sicurezza-*bis* concerne appunto una legge volta a convertire un decreto-legge. Sotto il secondo profilo, il Presidente della Repubblica non ha rinviato la legge di conversione del decreto sicurezza-*bis* proprio per permettere che esso venisse convertito nel termine costituzionalmente previsto (il rinvio a pochi giorni dalla scadenza di quest’ultimo avrebbe impedito la conversione del decreto-legge, come si è verificato ad esempio riguardo al d.l. n. 4/2002 che non fu convertito perché Ciampi aveva rinviato la legge di conversione); invece il mancato rinvio delle altre due leggi non dipende da tale ragione: quello relativo alla legge istitutiva della commissione d’inchiesta sul sistema bancario non è stato effettuato in quanto non sono stati ravvisati i fattori che avrebbero potuto giustificarlo, mentre il mancato rinvio della legge sulla legittima difesa è probabilmente dovuto ad un altro motivo. Mattarella ha preferito promulgare quest’ultima legge perché così ha potuto esprimere rilievi ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio ed implicitamente ai giudici che la applicheranno, i quali sono i veri destinatari della lettera in cui il Capo dello Stato prospetta l’interpretazione della disciplina legislativa in senso conforme a Costituzione; al contrario se egli avesse rinviato la legge, avrebbe potuto esporre i motivi solo alle Camere e se – ipotesi assai probabile – queste l’avessero riapprovata nello stesso testo cioè respingendo i rilievi presidenziali, egli avrebbe dovuto procedere ad una promulgazione semplice cioè senza rilievi.

Nei tre casi verificatisi nel 2019 di promulgazione con rilievi l’intervento del Presidente della Repubblica si manifesta con una terminologia simile (dai verbi più blandi «sottolineare» e «osservare» a quelli più incisivi «rilevare» e «segnalare»), ma in modo diverso: riguardo alla legge istitutiva di una commissione d’inchiesta sul sistema bancario e alla legge di conversione del decreto sicurezza-*bis* il suddetto intervento si esplica come semplice invito a precisare alcuni punti della disciplina, per cui può parlarsi propriamente di «promulgazione con rilievi»; invece quanto alla legge sulla legittima difesa l’intervento del Capo dello Stato si attua in modo più pregnante perché egli l’ha promulgata, ma indicandone l’interpretazione conforme a Costituzione che dovrebbe essere seguita da chi applicherà quella legge (S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l’interpretazione: segni dell’evoluzione delle garanzie costituzionali*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info) 30 aprile 2019, 1, il quale peraltro dubita che l’indicazione presidenziale possa vincolare i giudici) per cui in tal caso, anziché di promulgazione con rilievi, sarebbe preferibile parlare di «promulgazione interpretativa».