

Il Presidente Ciampi, il c.d. Iodo Schifani e la favola della volpe dalla coda mozza

di Giacomo D'Amico *

(30 giugno 2003)

1. L'orientamento seguito dal Presidente Ciampi nella promulgazione delle leggi e nei - peraltro pochi - casi di rinvio si è caratterizzato, fin qui, per una sostanziale moderazione, tentando, per lo più, di prevenire i possibili casi di rinvio tramite un'incessante attività, più o meno palese e più o meno discutibile, di limatura, di convincimento, per dirla con una parola, di *suasion*. Quando ciò non è stato possibile, il Presidente non ha esitato a rinviare una legge alle Camere, anche nei casi in cui ciò avrebbe potuto bloccare definitivamente il provvedimento legislativo (si pensi al rinvio della legge di conversione del decreto sul morbo c.d. della mucca pazza). Il Quirinale, però, si è sempre guardato bene dal tenere, anche nell'esercizio di questa funzione, comportamenti che potessero contribuire ad incrementare la tensione politica fra maggioranza e opposizione, cercando, attraverso un'opera preventiva di persuasione, di attenuare la pressione mediatica e dell'opinione pubblica in genere sull'atto di promulgazione.

Ciò, a ben vedere, ha giovato non poco a far acquisire alla Presidenza della Repubblica quell'autorevolezza, unanimemente riconosciuta, necessaria per svolgere a pieno la funzione di moderatore fra le varie parti politiche, quanto mai indispensabile in un momento di forti tensioni.

Questa condotta, se pure, come si è appena detto, presenta degli indubbi risvolti positivi per una sana dialettica politica, espone ed ha esposto lo stesso Presidente al rischio di dover difendere, quanto meno nei confronti di una parte dell'opinione pubblica, alcuni suoi comportamenti ed, in particolare, la scelta di promulgare talune leggi. Questo è, in effetti, quanto è successo alcuni giorni fa a Berlino in occasione di una visita all'Università Humboldt, in cui Ciampi ha cercato di spiegare le ragioni della sua scelta di promulgare la legge, meglio nota come Lodo Schifani (o Maccanico), ricorrendo a delle argomentazioni assai opinabili.

In questa sede, non si prenderà in esame il problema dell'opportunità della promulgazione della legge in questione ma si tenderà, piuttosto, di esaminare le motivazioni addotte dal Capo dello Stato a sostegno della sua decisione. Occorre, altresì, aggiungere che, non essendovi stato alcun comunicato ufficiale del Quirinale sulla vicenda *de qua*, le informazioni riportate in questo scritto sono state tratte da quanto pubblicato dai principali quotidiani italiani all'indomani della visita in Germania (in particolare, *Corriere della Sera*, *La Repubblica* e *La Stampa* del 27 giugno 2003, rispettivamente a pag. 11, 11 e 6).

2. L'intervento di Ciampi è sostanzialmente sintetizzabile in tre punti. Innanzitutto, il Presidente della Repubblica ha tenuto a precisare che, secondo la nostra Costituzione, «decisioni, valutazioni e giudizio di rispondenza delle leggi alla Costituzione competono alla Corte costituzionale». Si tratta di un'affermazione che è talmente scontata da far pensare che, in questo modo, si sia voluto, inconsapevolmente, passare "il cerino" nelle mani della Consulta; anche perché, se è vero che nessuno contesta la competenza della Corte costituzionale, non va sottaciuto il fatto che la stessa Costituzione, prevedendo che il Capo dello Stato possa rinviare una legge alle Camere per una nuova approvazione, attribuisce a quest'ultimo un potere di valutazione della stessa che, secondo l'orientamento della dottrina ormai consolidata, sicuramente comprende un controllo di legittimità ma che può anche estendersi sino al c.d. merito costituzionale del provvedimento legislativo in questione. La formula "merito costituzionale", com'è noto, è assai ambigua e per questo motivo ne andrebbe fatta un'interpretazione restrittiva ma ciò nulla toglie alla possibilità che, invece, il Presidente possa svolgere un controllo sulla legittimità, sia formale che sostanziale, della legge a lui trasmessa.

Quanto detto non vale ad equiparare il giudizio sulle leggi, che si svolge dinanzi alla Corte costituzionale, all'esame delle stesse svolto dal Capo dello Stato, essendo tante e profonde le differenze. D'altra parte, però, pare difficile negare che entrambi gli organi svolgano una funzione di garanzia costituzionale, sia pure in forme, con modalità e con meccanismi sanzionatori diversi.

Il Presidente della Repubblica ha, poi, precisato di poter intervenire, rinviando una legge «solo in caso di manifesta non costituzionalità». Si tratta di un'affermazione che, innanzitutto, entra in contraddizione con la precedente, laddove

sembrava, quasi, evincersi un tentativo di spostare la competenza della valutazione delle leggi esclusivamente in capo alla Corte. Ma v'è di più; infatti, invocando il concetto di «manifesta non costituzionalità» il Presidente sembra assumere le fattezze di un giudice *a quo* con più incisivi poteri: il primo, legittimato a non promulgare unicamente in caso di «manifesta non costituzionalità», il secondo, invece, legittimato a rivolgersi alla Corte in caso di non manifesta infondatezza. Probabilmente, l'utilizzo di questa espressione risponde all'esigenza di ribadire che il controllo presidenziale delle leggi non può assumere le stesse forme e la stessa "intensità di giudizio" di quello svolto dalla Corte costituzionale, anche se, in alcuni casi, il Presidente ha fatto accompagnare il rinvio di talune leggi da un messaggio assai dettagliato e ricco di argomentazioni.

Di sicuro, il riferimento alla «non manifesta incostituzionalità» tradisce l'estrema incertezza che ha caratterizzato la fase precedente la promulgazione della legge in questione; incertezza tale da spingere Ciampi a chiedere un parere a quattro Presidenti emeriti della Corte costituzionale (in base a quanto riportato dal *Corriere della Sera*, cit.), dei quali tre avrebbero fornito un parere positivo alla promulgazione (Casavola, Conso, Vassalli) ed uno solo avrebbe espresso un giudizio negativo (Elia).

Inoltre, volendo ancora condurre il parallelo con il giudice *a quo*, verrebbe da dire che il Presidente, nel caso in cui *dubiti* della costituzionalità della legge, *debba* promulgarla (ciò che, francamente, non è per nulla scontato, anzi). A ben vedere, piuttosto, l'attività svolta dal Presidente non è facilmente riconducibile a schemi preordinati, con la conseguenza che ogni tentativo di razionalizzare questi comportamenti non risulta decisivo.

Infine, l'ultimo passaggio dell'intervento di Ciampi ha avuto ad oggetto il ruolo della Consulta nell'annullamento delle leggi, rilevando come «le leggi promulgate e poi incappate in un giudizio negativo della Corte costituzionale negli ultimi vent'anni non raggiungono il numero di cento. E sono state così valutate spesso anche per motivi marginali». Si tratta di un'affermazione, la cui comprensione non sembra molto lineare. Innanzitutto, parrebbe trattarsi di una difesa istituzionale dell'operato dei vari Presidenti della Repubblica, attraverso la precisazione che solo poche leggi, dopo essere state promulgate, sono, poi, risultate costituzionalmente illegittime, quasi a conferma della bontà del "filtro presidenziale". Non solo, ma delle poche annullate, alcune lo sarebbero state solo «per motivi marginali», come a dire che l'accertamento di questi motivi di illegittimità non compete al Presidente della Repubblica. Per questo motivo, questa affermazione sembrerebbe collegarsi a quella secondo cui il Presidente rinvia una legge solo in caso di «manifesta non costituzionalità». Tutta da capire resta, inoltre, la "marginalità" dei motivi che possano aver indotto la Corte ad annullare queste leggi, così come la linea di confine tra motivi marginali e motivi che non lo sono.

Al di là del significato delle affermazioni, vi è, poi, il fatto che le stesse cifre fornite dal Capo dello Stato non sembrano rispondere alla realtà, se è vero che dal 1983 ad oggi sono state dichiarate costituzionalmente illegittime più di 1200 norme contenute in leggi, decreti legge, decreti legislativi e leggi regionali. Infatti, pur decurtando da questa cifra le norme dichiarate illegittime e contenute in atti diversi dalla legge ordinaria - dato che il Presidente fa riferimento ai soli casi di leggi ordinarie che, quindi, necessitano di promulgazione - la cifra indicata pare incomprensibilmente ridotta.

3. Alla luce di queste brevi considerazioni, viene spontaneo chiedersi perché il Capo dello Stato abbia tentato di giustificare, mediante queste argomentazioni, la scelta di promulgare la legge che garantisce la non procedibilità o la sospensione dei processi già in corso, per tutta la durata del mandato, per le cinque più alte cariche dello Stato. Verrebbe da rispondere che esse sono il frutto della situazione imbarazzante in cui lo stesso Presidente si è venuto a trovare; il che, però, conferma i forti dubbi sulla legittimità costituzionale della legge. Infatti, se Ciampi fosse stato convinto della conformità a Costituzione del provvedimento in parola, non avrebbe avuto problemi a giustificare la promulgazione, senza bisogno di fare appello alle competenze della Corte costituzionale (o a consultazioni varie).

Ancora una volta, il Capo dello Stato, così come era avvenuto in altre precedenti occasioni, è stato costretto a giustificare una promulgazione che, probabilmente, era stata determinata più da ragioni di opportunità politica che da una reale convinzione sulla legittimità della legge. In altre parole, si è preferito intervenire politicamente nella fase precedente la promulgazione piuttosto che ricorrere al rinvio, tentando di addivenire ad una soluzione in grado di attenuare le critiche più forti al provvedimento legislativo.

Sarebbe stato meglio rinviare *sic et simpliciter* la legge alle Camere? Forse sì, ma probabilmente questa decisione avrebbe accentuato la tensione fra le forze politiche, soprattutto alla vigilia del semestre italiano di presidenza dell'U.E. Non è un caso che anche alcuni esponenti dell'opposizione abbiano evitato di assumere posizioni critiche nei confronti della scelta assunta dal Capo dello Stato (si veda l'intervista a Piero Fassino in *Corriere della Sera*, 29 giugno 2003,

pag. 2).

Di certo, occorre chiedersi fino a che punto questa linea di condotta del Presidente potrà reggere e quando, invece, dalla collaborazione pre-promulgazione si passerà ai rinvii senza mediazione. In altri termini, quali altre decisioni Ciampi sarà disposto a "giustificare" per coprire le pecche altrui?

Scrivendo Esopo: «Una volpe aveva lasciata la coda in una tagliola e, sotto il peso di questa vergogna, le sembrava insopportabile la vita. Pensò allora che le sarebbe convenuto indurre le altre volpi ad imitarla, per celare la sua inferiorità nella comune sventura. Radunatele tutte, prese dunque a consigliarle di tagliarsi la coda, sostenendo che quell'appendice, non solo era poco decorosa, ma costituiva anche per esse un inutile peso. Ma una delle compagne la interruppe dicendo: 'Cara mia, se non fosse per il tuo interesse, questo consiglio tu non ce lo daresti certamente'. Questa favola par fatta per coloro che offrono consigli al prossimo, non già per il bene degli altri, ma per il proprio tornaconto» (Esopo, *Favole*, trad. di E. Ceva Valla, Fabbri editori, Milano 2001, 58).

* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università di Messina. E-mail: damicog@yahoo.it