

V

NUOVE PROBLEMATICHE SUL POTERE
PRESIDENZIALE DI RINVIO DELLE LEGGI

MARIA CRISTINA GRISOLIA *

1. Il potere del Capo dello Stato di rinvio di una legge alle Camere nella prassi di Ciampi. Gli interventi informali all'atto della promulgazione. 2. I rinvii formali. 3. L' "interpretazione autentica" data dal Capo dello Stato all'art. 74 Cost. 4. Rappresentanza dell'unità nazionale e dovere di imparzialità quali "chiavi di lettura" della prassi presidenziale.

1. Oggetto di questo incontro è un tema che è da tempo assente dagli annuali appuntamenti organizzati da questo Seminario.

È un fatto che il problema di cui tratteremo, relativo al potere del Capo dello Stato di rinvio di una legge alle Camere, è stato nel recente passato lontano dall'interesse di coloro che si sono occupati delle questioni che ruotano intorno alla figura del Presidente della Repubblica. E ciò in ragione di una prassi che – salvo alcune più significative eccezioni – si è per lo più caratterizzata per un uso assai moderato di questo potere: tant'è che, commentando anni or sono i rinvii operati dai vari presidenti, io stessa avanzai l'ipotesi che il ricorso a tale potere fosse, in sostanza, servito più al Capo dello Stato per evitare una sorta di sua *caduta in desuetudine*, che non al nostro sistema per impedire l'approvazione di leggi illegittime o costituzionalmente inopportune. Un'affermazione, quest'ultima, che, al di là della voluta provocazione, doveva ben esprimere il disagio che suscitava la prassi in questione, se essa è stata più volte ripresa da chi, come me, si è trovato a studiare questo tema.

L'occasione di ritornare sull'argomento è oggi offerta dall'uso particolare e per molti versi contraddittorio che ne ha fatto l'attuale Presidente, il quale ha

* Professore straordinario di Diritto costituzionale generale presso l'Università di Firenze.

inopinatamente riproposto, con un'urgenza resa più cogente dalla difficile fase di transizione che stiamo sperimentando, l'annoso problema relativo alle sue reali potenzialità quale strumento di garanzia del rispetto dei principi fondamentali da parte delle scelte che il legislatore è chiamato quotidianamente ad esercitare.

È di immediata evidenza, infatti, la specificità di una prassi che si caratterizza, da un lato, per il sistematico rifiuto espresso da Ciampi di rinviare leggi di sicuro rilievo, di cui da più parti si denunciava la dubbia costituzionalità e, dall'altro, per il ricorrente esercizio di questo potere in casi assai meno significativi e discussi. Casi nei quali, però, il Capo dello Stato ha svolto un controllo tutt'altro che insignificante, richiamando più volte l'attenzione delle Camere al rispetto di una *logica ordinamentale*, che assume come parametro, non solo i principi scritti in Costituzione, ma principi sanciti in leggi ritenute ugualmente fondamentali e qualificanti per il nostro ordinamento.

Ripercorriamo brevemente questa prassi alla ricerca delle ragioni che possono avere ispirato le scelte presidenziali.

Cinque, fino ad oggi, i rinvii operati dal Capo dello Stato. Un numero certo non elevato, ma nella media dei rinvii posti in essere dagli altri presidenti: se si escludono, infatti, i ventuno di Cossiga, solo quattro i rinvii operati da Einaudi; tre quelli di Gronchi; otto quelli di Segni; uno di Leone. Sette i rinvii di Pertini; sei quelli di Scalfaro. Nessun rinvio, invece, fu operato da Saragat nel corso del suo settennato.

Ciò che rende, invece, più significativo il dato ora richiamato è che esso si affianca ad un'attività più o meno palese di *moral suasion*, alla quale con maggiore frequenza e convinzione il Presidente ha fatto ricorso allo scopo non solo di "migliorare" testi normativi di cui particolarmente contrastata era stata l'approvazione, ma anche per manifestare, contestualmente alla promulgazione, il proprio convincimento circa l'atto sottoposto alla sua firma.

Noti i casi in questione. Essi hanno per lo più riguardato leggi per le quali si è poi criticato il mancato intervento del Capo dello Stato (v. la c.d. legge sul legittimo sospetto o la legge relativa alle immunità dei parlamentari e delle alte cariche dello Stato, solo per fare alcuni esempi). Leggi, sulle quali la stampa ha più volte richiamato l'attenzione generale, facendo riferimento a presunti "suggerimenti", che sarebbero provenuti dagli ambienti del Quirinale, volti alla modifica delle disposizioni più discusse e contestate.

Meno presunti altri interventi, resi pubblici dallo stesso Ciampi attraverso comunicati, con i quali si ufficializzava la posizione del Capo dello Stato.

Due i casi più significativi.

Il primo caso è quello legato al varo della legge finanziaria per il 2001 (la l. 23 dicembre 2000, n. 388). In tale occasione il Presidente, in risposta alle polemiche sorte intorno a supposte irregolarità che ne avrebbero caratterizzato l'*iter* di for-

mazione, faceva diffondere un comunicato nel quale, evidentemente ispirato ad una rigorosa applicazione del principio dell'*interna corporis acta*, precisava l'assoluta preclusione per il Capo dello Stato di "sindacare l'*iter* parlamentare dei provvedimenti legislativi", ostando a tal fine – come egli puntualmente sottolineava – "il messaggio del Presidente dell'ultimo dei due rami del Parlamento che (aveva) approvato in via definitiva il testo legislativo". Atto quest'ultimo, ritenuto evidentemente dal Quirinale rilevare in modo insindacabile quale garanzia del corretto svolgimento di approvazione delle legge sottoposta alla firma del Capo dello Stato.

Il secondo caso si riferisce ad un'altra legge, ancora una volta fatta oggetto di aspre polemiche durante l'*iter* parlamentare: la l. 15 giugno 2002 n.112, di conversione di un decreto legge istitutivo del Patrimonio dello Stato s.p.a. per la valorizzazione e la gestione dei beni dello Stato (il d.l. n. 63 del 2002).

Anche in questa circostanza, il Presidente, deciso evidentemente a non ritardare il varo di un atto normativo da tempo al centro del dibattito politico, esponeva in una lettera inviata al Presidente del consiglio – ma resa pubblica attraverso un comunicato – le proprie perplessità, invitando il Governo a tenere conto dei rilievi che egli aveva formulato nel momento in cui avrebbe dovuto dare attuazione alle disposizioni appena approvate dalle Camere.

Indubbia l'importanza degli interventi appena richiamati che, al di là della loro informalità, sono stati ben in grado di incidere significativamente – proprio in forza della voluta pubblicità – sui fatti istituzionali che gli avevano determinati.

Difficile è, se mai, capirne le motivazioni, interamente affidate al prudente apprezzamento del Capo dello Stato e, quindi, a valutazioni tutte interne alla *politica* del Quirinale.

Alcune ipotesi furono, in realtà, anche formulate.

In particolare, nel primo caso, si fece riferimento (De Fiores) all'intento che avrebbe guidato il Capo dello Stato di evitare l'inutile inaspriarsi del clima politico che si era creato intorno all'approvazione di quella legge.

Nel secondo caso, si ipotizzò (Ruggeri), invece, il fatto che il Quirinale avesse voluto evitare il ripetersi di un pressoché contemporaneo rinvio di un'altra legge di conversione di un decreto legge. E ciò per evitare il reiterarsi di interventi che, sia pure già ampiamente utilizzati da altri presidenti (Cossiga), rimangono ai limiti di un potere, che, se ripetutamente utilizzato in tali circostanze, rischierebbe di trasformarsi illegittimamente, da veto sospensivo, a vera e propria sanzione.

Ma è inutile qui dilungarsi su tali argomentazioni; legate, come esse sono, a mere supposizioni, suggerite da fatti e circostanze del tutto contingenti e ormai lontane dalla nostra osservazione.

Rimane l'importanza del dato rilevato per la ricostruzione e l'interpretazione della prassi presidenziale, che ci siamo proposti di fare in questo incontro.

2. Ma veniamo ai rinvii *ex art. 74 Cost.*

Cinque, come già sottolineato, i casi in questione e tutti e cinque, con la sola eccezione del rinvio della c.d. legge Gasparri, riferiti ad atti che appaiono di assai minore rilievo rispetto a quelli ora richiamati. E, tuttavia, casi in cui il Capo dello Stato ha esercitato il proprio potere in modo tutt'altro che formale; mosso, ogni volta, dalla volontà di esercitare un attento controllo sulla nostra produzione normativa, oggi oggetto di un'evoluzione che appare sempre più lontana dagli schemi elaborati dalla dottrina tradizionale, oltre che troppo spesso rispondente a logiche contraddittorie e di difficile comprensione.

È su questa produzione che il Presidente ha concentrato la propria attenzione, svolgendo anche una funzione di supplenza rispetto agli organi istituzionalmente investiti di tale controllo: una funzione che si è tradotta in una serie di interventi di indiscusso rilievo non solo per il seguito avuto in Parlamento, ma anche per l'alto significato "educativo" che essi sono venuti ad assumere per il corretto funzionamento dei meccanismi ordinamentali.

Il primo intervento (dicembre 2000) riguarda una legge recante "Norme in materia di organizzazione e di personale nel settore sanitario", poi divenuta, con le modifiche suggerite dal Capo dello Stato, la l. n. 401 del 2000.

La disposizione contestata dal Quirinale stabiliva che "gli accordi collettivi nazionali riguardanti il personale del servizio sanitario nazionale e il personale sanitario a rapporto convenzionale (fossero) resi esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica entro il termine di trenta giorni dalla sottoscrizione, previo espletamento delle procedure di cui all'art. 51 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni".

I rilievi di Ciampi si riferivano all'evidente disparità di trattamento che tale norma veniva ad operare tra il personale sanitario disciplinato da questa legge ed i "dipendenti pubblici inseriti negli altri comparti della contrattazione".

Ma soprattutto l'attenzione del Capo dello Stato si concentrava sulla *illogica* reintroduzione di un principio, quello relativo alla recezione dei contenuti della contrattazione collettiva con decreto presidenziale (a contenuto regolamentare), che si poneva in palese contrasto con disposizioni assurde – secondo il Presidente – "quasi al rango di principi generali dell'ordinamento" (segnatamente il principio di privatizzazione del pubblico impiego introdotto con d.lgs. n. 29/93) e, come tali – sempre secondo Ciampi – "non derogabili senza un'adeguata motivazione".

Dello stesso tono il secondo rinvio (marzo 2002).

Questa volta, si poneva all'attenzione del Presidente una legge di conversione di un decreto legge (il d.l. 15 gennaio 2002 n. 4) recante "Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura"; decreto poi decaduto a seguito dell'intervento del Capo dello Stato e, quindi, reiterato con un nuovo atto che recepiva le indicazioni di Ciampi.

I principali rilievi del Presidente si indirizzavano di nuovo sui profili della nostra produzione normativa e, denunciando la perdurante distorsione dell'uso della decretazione d'urgenza, mettevano in evidenza una serie di *illogicità* legate a questo aspetto.

In particolare, Ciampi contestava l'introduzione, nella legge di conversione, di nuove disposizioni le quali risultavano non solo prive dei requisiti di necessità e di urgenza, ma soprattutto – sottolineava il Capo dello Stato – aventi “un'attenzione” in tal modo “indiretta con le disposizioni dell'atto originario” da stravolgerne i contenuti, violando – sempre secondo il Presidente – oltre che principi costituzionali, principi contenuti in atti con valore ordinamentale (segnatamente la l. n. 400/88), preposti “all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza”.

Ed, ancora, sempre nell'ottica di un controllo sul regolare svolgimento del sistema delle fonti, il terzo rinvio (novembre 2002).

La legge in oggetto recava “Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali” (in seguito non più giunta alla sua definitiva approvazione) ed estendeva a questi ultimi, in attesa del varo della competente legge regionale, alcune disposizioni relative ai casi di incompatibilità dei sindaci, dei presidenti della provincia e dei consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali, previsti nella l. 22 febbraio 2002, n. 13.

Le osservazioni di Ciampi riguardavano, di nuovo, oltre che profili di legittimità costituzionale, profili di *logica ordinamentale*.

Nel suo messaggio il Presidente contestava in particolare: a) che il fatto che il legislatore nazionale non avesse ancora varato la legge di principio, non poteva “giustificare l'invasione da parte dello Stato di una competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale; b) che la legge dello Stato non poteva intervenire in materia nemmeno in presenza della clausola c.d. di “cedevolezza” (ovvero in temporanea sostituzione della legislazione locale non ancora approvata); c) che, infine, in assenza di una legge statale di principio, rimaneva alla regione il potere di legiferare nel rispetto delle norme fondamentali comunque risultanti dalla legislazione in vigore.

Sostanzialmente dello stesso tenore il quarto rinvio (aprile 2003).

Esso riguardava la legge di semplificazione per il 2001 (divenuta, con le modificazioni seguite all'intervento presidenziale, la l. n. 229/03), recante “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione”.

Le considerazioni formulate dal Quirinale riguardavano, questa volta, un profilo di stretta legittimità abitualmente oggetto dei messaggi presidenziali, relativo alla mancata copertura finanziaria di alcune previsioni introdotte dai molti emendamenti presentati durante l'*iter* parlamentare.

E, tuttavia, nonostante l'apparente ritorno alla prassi tradizionale, non poche le analogie con i rinvii già operati.

Anche in questo caso, infatti, il Presidente, ben lontano dall'esaurire i propri rilievi nel solo richiamo ai principi sanciti *ex art.* 81, quarto comma, Cost., insisteva su un profilo più sostanziale che formale, richiamando l'attenzione delle Camere ad una stringente coerenza *logica*, prima che giuridica.

Il Capo dello Stato metteva così l'accento, non solo su quelle disposizioni che comportavano inequivocamente "oneri aggiuntivi rispetto a quelli correlati all'applicazione della legislazione vigente", ma richiamava anche quelle disposizioni che, sia pure non formalmente determinanti "oneri attuali a carico della finanza pubblica", risultavano, comunque, tali da creare "sia pure in via mediata, maggiori oneri non adeguatamente valutati e coperti". Da cui – concludeva Ciampi – "l'esigenza di un necessario chiarimento" in ordine alle conseguenze che potevano derivare dall'approvazione delle norme in questione, l'eventuale "neutralità finanziaria" delle quali – sottolineava ancora il Capo dello Stato – "se affermata (doveva essere) resa esplicita e verificabile ed accompagnata da idonei strumenti di salvaguardia".

Di nuovo, dunque, l'esigenze di "chiarezza" e "coerenza" delle scelte ordinali (oltre che del rispetto dei principi costituzionali) quelle su cui si soffermava il Presidente: in linea con i rinvii già operati.

E veniamo all'ultimo e più importante intervento, apparentemente – ma solo apparentemente – eccentrico rispetto alla prassi appena richiamata; sul quale merita soffermare un po' di più l'attenzione.

Mi riferisco al rinvio operato da Capo dello Stato della c. d. legge Gasparri (dicembre 2003). Una fra le più discusse e criticate leggi approvate dalle Camere negli ultimi tempi, la quale era stata preceduta da una lunga ed aspra battaglia parlamentare e per la quale, come già accaduto in passato, si era da più parti invitato il Presidente ad esercitare il potere che la Costituzione gli riconosce *ex art.* 74.

A differenza degli altri casi, Ciampi ha, però, risposto a tali sollecitazioni e, con un messaggio ricco di rilievi ed osservazioni, ha, questa volta, invitato le Camere a rivedere, sotto vari profili, la disciplina appena approvata.

Molte le ragioni che possono aver influito sulla scelta presidenziale: il rilievo costituzionale della normativa in questione; il palese conflitto di interessi che ruota intorno ad essa per la nota situazione in cui si trova il Presidente del consiglio; ma soprattutto, come sappiamo, l'imperdonabile *distrazione* in cui era incorso il Parlamento, che aveva dimostrato di non aver tenuto nel dovuto conto del messaggio inviato da Ciampi poco più di un anno prima alle Camere. Messaggio, con il quale il Capo dello Stato, non limitandosi, questa volta, a soli interventi informali (di *moral suasion*), aveva solennemente richiamato le forze politiche ed istituzionali all'inderogabile necessità di soddisfare quelle esigenze di pluralismo e di imparzialità che, di tale disciplina, costituiscono i principali ed irrinunciabili riferimenti costituzionali.

E, tuttavia, nonostante il diverso contesto che faceva da sfondo all'atto del Quirinale, esso non appare, a ben vedere, così distante dalla prassi precedente.

A leggere i rilievi formulati da Ciampi, infatti, ciò che viene in evidenza non è tanto il "tono costituzionale" del messaggio. Quello che, invece, subito traspare è piuttosto il rigoroso *screening* da questi operato sulla disciplina sottoposta al suo esame, attraverso il quale il Capo dello Stato evidenziava il mancato rispetto di una *logica ordinamentale*, che guidasse il passaggio dal vecchio (e transitorio) assetto del sistema radiotelevisivo ad una nuova disciplina, in grado di superarne le maggiori contraddizioni e i più evidenti difetti.

Questi i rilievi formulati: a) l'aver sostanzialmente vanificato il termine indicato dalla Corte costituzionale e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per attuare detto passaggio, prorogando irragionevolmente il tempo assegnato alla stessa Autorità per la relativa attività istruttoria ed omettendo di precisare il "tipo" e gli "effetti" degli eventuali provvedimenti sanzionatori che doversero seguire a tale verifica; b) la messa a punto di un meccanismo anticoncentrazione del tutto inidoneo ad impedire la formazione di posizioni dominanti; c) il mantenimento di una disciplina pubblicitaria non in grado di evitare il pericolo di un eccessivo inaridimento della "tradizionale fonte di finanziamento della stampa"; d) l'aver, infine, fatto ricorso, per completare la materia, a testi normativi non più in vigore in quanto già fatti oggetto del sindacato di costituzionalità della Corte.

A meglio considerare il rinvio del Capo dello Stato, dunque, esso non appare tanto lontano dallo spirito e dai criteri che avevano caratterizzato gli altri messaggi. E ciò ad ulteriore dimostrazione dell'esercizio di un potere che, ben lontano dall'addentrarsi negli impervi meandri del "merito" (sia pure esso costituzionale) delle scelte del legislatore, si è soprattutto attestato su verifiche a carattere tecnico e formale, rese, in questo caso, più penetranti ed incisive in quanto già fatte oggetto degli interventi e dei moniti di entrambi gli organi di garanzia: la Corte e lo stesso Capo dello Stato.

3. Se questa è la prassi che ha caratterizzato, nell'attuale settennato, l'uso del potere *ex art. 74 Cost.*, quale è la logica che ha guidato le scelte presidenziali?

Per rispondere a tale quesito, credo che il modo più corretto sia quello di utilizzare una sorta di "interpretazione autentica" che lo stesso Ciampi ci ha fornito della non chiara e per molti versi lacunosa disposizione costituzionale.

L'occasione fu offerta al Presidente durante una visita all'Università di Berlino, allorché, rispondendo ad una precisa domanda, con la quale gli si chiedeva di dare conto della decisione di non rinviare un'altra legge per la quale era stato invitato a non promulgare (questa volta si trattava della legge relativa alle immunità

dei parlamentari e delle alte cariche dello Stato: la l. n. 140/2003), egli manifestò in modo preciso la propria opinione in merito all'uso di questo potere.

“Secondo la Costituzione – sottolineò Ciampi – la decisione, la valutazione, il giudizio sulla rispondenza alla Costituzione da parte delle leggi compete alla Corte costituzionale. Il Presidente della Repubblica – ha aggiunto il Capo dello Stato – solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi, rinvia quelle leggi al Parlamento, che può però approvarle e, in quel caso, il Capo dello Stato è tenuto a promulgarle”.

Vero è che, a prima lettura, l'elemento che viene subito in evidenza è l'apparente contraddittorietà che subito emerge tra la “manifesta non costituzionalità”, indicata dal Presidente come criterio-guida delle sue scelte, e le medesime scelte volta volta operate.

Come abbiamo, infatti, già sottolineato, egli è stato ripetutamente al centro di aspre polemiche, proprio in ragione dell'evidente incostituzionalità delle leggi che andava a promulgare. E, d'altra parte, in modo altrettanto contraddittorio, egli, ben lontano dal limitarsi ad un mero riscontro della rispondenza a Costituzione degli atti sottoposti alla sua firma, si è volentieri addentrato in giudizi attinenti al “merito ordinamentale” delle disposizioni oggetto di promulgazione.

E, tuttavia, se non si vogliono interpretare le affermazioni di Ciampi del tutto avulse dal dato fattuale e in funzione meramente “giustificativa” delle contingenze politiche ed istituzionali da cui prendevano le mosse, esse dovrebbero essere in grado di evidenziare gli elementi principali cui ricollegare la prassi presidenziale.

In quest'ottica, allora, pur nell'impossibilità di ricomprendere in un'unica soluzione le molte logiche istituzionali sottese ad un potere che, si è detto, appare di difficile “razionalizzazione teorica” (Ruggeri), cerchiamo di evidenziare gli elementi che emergono dall'esternazione di Ciampi.

Il primo elemento è la distanza che separa, nell'esercizio delle rispettive competenze, il Capo dello Stato dalla Corte costituzionale; organo, quest'ultimo, al quale è principalmente demandata la “decisione, la valutazione, il giudizio sulla rispondenza a Costituzione” delle leggi dello Stato. Il secondo è l'invalidabile limite che caratterizza l'esercizio del potere assegnato al Presidente della Repubblica *ex art. 74 Cost.* Un potere, vincolato ad un giudizio non definitivo, ma meramente sospensivo della volontà del Parlamento, sempre in grado – come Ciampi ha sottolineato – di riapprovare le leggi impugnate dal Presidente che, in tal caso, è “tenuto a promulgare”.

Due garanti, dunque, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, i quali eserciterebbero in modo diverso la stessa funzione. E ciò nella prospettiva, già da tempo messa in luce dalla dottrina, che, proprio allo scopo di evitare inutili sovrapposizioni, aveva da tempo sottolineato i distinti piani cui ri-

collegare l'attività di questi organi: il Capo dello Stato, organo politico, chiamato ad un controllo che, pur rimanendo ancorato al dato costituzionale, è suscettibile di espandersi verso parametri ben più articolati e complessi; sempre libero, il Capo dello Stato, di determinare l'*an*, il *quomodo* e il *quando*, esercitare i propri poteri.

La Corte costituzionale, organo giuridico, chiamato, invece, ad un rigoroso e predefinito esercizio delle competenze ad essa affidate (Paladin).

È questa, dunque, la prospettiva che sembrerebbe trapelare dalle affermazioni di Ciampi. Una prospettiva, cioè, che, diversamente da quanto a suo tempo prospettato dalla dottrina (Spadaro), tende a privilegiare forme di diversificazione, piuttosto che di integrazione, dell'attività dei due organi; messi così al riparo da reciproche delegittimazioni, derivanti dalla possibilità che si determinino tra di essi divergenze valutative circa la legittimità degli atti impugnati. E ciò tanto più a fronte di un quadro istituzionale caratterizzato, come esso è nella logica maggioritaria che contraddistingue l'attuale fase del nostro sistema, da un confronto sempre più serrato e conflittuale tra gli opposti schieramenti politici, chiamati alla determinazione di scelte spesso non condivise. Una prospettiva, dunque, che potrebbe arricchire il nostro sistema di più efficaci strumenti di garanzia, in grado di controbilanciare, proprio attraverso una maggiore diversificazione dell'operato della Corte e del Capo dello Stato, i nuovi effetti prodotti su tale sistema dalla sua attuale e complessa evoluzione.

L'altro elemento, che emerge dalle parole di Ciampi, è il limite invalicabile che caratterizza il potere in esame nel caso che le Camere rivotino la legge appena approvata senza tenere conto dei rilievi presidenziali.

Salvo casi eccezionali, infatti, è generale il convincimento che nel nostro assetto istituzionale, il quale affida al solo Parlamento la titolarità del potere legislativo, il Presidente non possa che promulgare la legge che le Camere abbiano riapprovato, disattendendo le indicazioni del Capo dello Stato.

Al di là di qualsivoglia lettura (più o meno restrittiva) che si intenda dare all'art. 74 Cost., rimangono, cioè, invalicabili i margini di un potere che, nel rigoroso rispetto dell'ordine delle competenze previste in Costituzione, non permette al Presidente della Repubblica di sovrapporsi alla volontà degli organi parlamentari, rendendo il potere medesimo tanto più incisivo ed efficace, tanto più il Presidente privilegia il piano delle valutazioni strettamente tecniche e formali, allontanandosi da quello, più incerto e pericoloso, delle valutazioni di merito, sia pure esso un merito costituzionale.

Come la prassi ha, del resto, ampiamente dimostrato, è, infatti, il primo, il piano più frequentemente prescelto dal Capo dello Stato, che ha così evitato difficili contrapposizioni, in grado di alimentare il sospetto (costituzionalmente inammissibile) di uno schieramento di campo dell'organo presidenziale (Ruggeri).

La posta in gioco è effettivamente elevata.

A sanzionare simili comportamenti vi è, infatti, il rischio di inevitabili forme di delegittimazione che – si è detto – graverebbero su un Capo dello Stato che risultasse inascoltato da maggioranze parlamentari “determinate e poco inclini al dialogo” (Luciani). Ma, soprattutto, vi è il rischio, ancora più grave, che ad incorrere in forme di delegittimazione sia la stessa funzione di garanzia affidata all’organo presidenziale.

Una funzione che, come sappiamo, esige, per essere veramente efficace in un sistema parlamentare quale è il nostro, che non possa mai sorgere il sospetto che il Presidente della Repubblica possa venire meno a quel dovere di imparzialità, che, per quanto concettualmente “inafferrabile” (Azzariti) e svalutato da chi ne ha scetticamente negato la realizzazione (Esposito), concordemente si ritiene debba contrassegnare l’operato del Capo dello Stato, quale rappresentante di quell’unità nazionale che, di tale imparzialità, è il naturale presupposto.

4. E, allora, se si tiene conto degli elementi appena richiamati, si può anche tentare una ricostruzione della prassi presidenziale, che della loro composizione costituisce la logica conseguenza.

La chiave di lettura ci è fornita proprio dall’ultimo elemento ora evidenziato.

E, infatti, alla funzione di rappresentante dell’unità nazionale e al dovere di imparzialità che da essa deriva, che Ciampi si è insistentemente richiamato fin dal suo messaggio di insediamento.

In esso, il Capo dello Stato, stigmatizzando un’investitura che aveva visto convergere sul suo nome i voti di tutti gli schieramenti politici, assumeva solennemente il compito di farsi “garante” di tutte le forze politiche che avevano contribuito alla sua elezione; convinto – come volle un po’ enfaticamente sottolineare – che “proprio perché segnati da tante diversità, si potesse essere capaci della più alta coesione, modernamente costruita sul pluralismo, più che sulla omogeneità senza anima”.

Una rappresentanza dell’unità nazionale, quella che si riservava di esercitare il Presidente, intesa, dunque, non in senso astratto e formale, ma sostanzialmente riferita alla convergenza costituzionale che si era appena determinata in Parlamento e che, al di là delle migliori intenzioni espresse allora da Ciampi, ha poi caratterizzato l’intero mandato presidenziale.

È un fatto che l’opera di composizione e di mediazione delle varie componenti politiche ed istituzionali è divenuta uno degli strumenti più utilizzati dell’*armamentario* del Capo dello Stato ed ha trovato una sua significativa espressione proprio in quell’attività di *moral suasion* (dai più, ma non da tutti, contestata) alla quale Ciampi ha spesso fatto ricorso, evitando – come gli è accaduto

anche nell'esercizio del potere in esame – di assumere posizioni più esplicite e nette, destinate ad alimentare le già profonde fratture e contrapposizioni quotidianamente emergenti fra le forze politiche ed istituzionali.

In questa ottica, lo stesso potere di rinvio (se esercitato) ha assunto una funzione più “persuasiva”, che “oppositiva”, preferibilmente utilizzato, come esso è apparso, a fini più strettamente “istituzionali” che non *latu senso* “politici”, soddisfacendo a pieno, al di là della sua veste apparentemente minimale, i compiti di controllo di cui esso è investito.

Certo, come si è giustamente sottolineato (Luciani), il meccanismo funziona solo se vi sia la disponibilità da parte della maggioranza a seguire le indicazioni del Capo dello Stato, che potrebbe essere costretto ad imboccare strade diverse, qualora tale meccanismo non risultasse più in grado di raggiungere le finalità per le quali esso è utilizzato: il rinvio della c.d. legge Gasparri in materia di riassetto del sistema radiotelevisivo potrebbe costituire un primo segnale in questo senso.

Resta, in ogni caso, la sensazione del *disagio istituzionale* che suscita un potere che è comunque vincolato da troppi *lacci e laccioli* per potere significativamente adempiere alla funzione di controllo cui esso è naturalmente collegato.

Nasce così l'esigenza di riconsiderare le ipotesi, già ventilate in passato, circa un suo possibile rafforzamento per renderlo in grado di meglio adempiere alle esigenze istituzionali che esso è chiamato a soddisfare. Esigenze rese più urgenti dalla necessità di rendere più forti ed incisivi gli istituti di garanzia destinati a bilanciare il maggior peso politico assunto nel nostro sistema dal raccordo Parlamento-Governo. E ciò a tutela, non solo della posizione e del ruolo delle opposizioni, ma del funzionamento del nostro stesso sistema costituzionale, posto così più al riparo da pericolosi abusi e possibili sopraffazioni delle forze di maggioranza; sempre in grado di determinare in modo del tutto autonomo le scelte di indirizzo politico che si rendano necessarie.

Due, sotto tale profilo, le proposte fino ad oggi formulate ed entrambe degne di rinnovata attenzione.

La prima proposta è quella che, nell'ottica di un più diretto raccordo tra i due massimi organi di garanzia, prevede la possibilità di riconoscere al Capo dello Stato il potere di impugnare direttamente una legge di fronte alla Corte costituzionale al fine di rendere più immediata ed efficace la funzione a questo affidata.

L'ipotesi, ripresa anche di recente (Cheli) proprio alla luce della evoluzione in senso maggioritario della nostra forma di governo, potrebbe risultare particolarmente opportuna se – ed in quanto – rimanesse strettamente collegata al potere di rinvio presidenziale, così come originariamente ventilato dalla stessa Assemblea costituente.

Il pericolo potrebbe essere, se mai, quello, già messo in evidenza da chi si è posto su posizioni critiche rispetto ad una tale ipotesi (Ruggeri; Romboli), che es-

sa possa tramutarsi da strumento di raccordo tra i due organi di garanzia, a strumento, invece, suscettibile di favorire forme di “radicalizzazione” di uno scontro istituzionale fra Parlamento, Capo dello Stato e Corte, trasformando quest’ultima in una sorta di arbitro tra i primi due organi; un’ipotesi dunque foriera delle più gravi conseguenze qualora il giudice delle leggi non dimostrasse di condividere i rilievi presidenziali.

La seconda proposta è quella di chi, invece, ovviando al rischio di inutili contrapposizioni tra le massime istituzioni di garanzia, guarda ad un rafforzamento del potere all’interno del solo raccordo Capo dello Stato-Parlamento (Ruggeri).

In tale ottica, questa ipotesi – anch’essa affatto nuova e già ventilata all’Assemblea costituente – prevede di subordinare la riapprovazione della legge rinviata dal Presidente al raggiungimento di maggioranze qualificate (la maggioranza assoluta), in grado di imporre alle forze parlamentari una più forte aggregazione di consensi ed una maggiore prudenza e ponderazione al momento della riapertura dell’*iter* legislativo che segue il rinvio operato dal Capo dello Stato.

Ma le proposte possono essere anche altre e non possiamo certo ora improvvisarle.

Ciampi, con un comportamento apparso ai più “provocatorio”, ci ha dato l’occasione di ripensare a questi problemi, riproponendoli all’attenzione generale nel nuovo e per molti versi discutibile clima di riforme costituzionali imposto dall’attuale maggioranza di Governo.

Cerchiamo di non perdere questa occasione, consapevoli della necessità di evitare *distrazioni* in un momento in cui è messa in gioco la reale capacità del nostro sistema di evolversi non solo in modo da assicurare a se stesso la necessaria stabilità, ma anche in modo da garantire il corretto funzionamento di tutti i meccanismi che contribuiscono al suo regolare svolgimento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AZZARITI G., *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica in Italia*, in G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, Giappichelli, 2000.
- CHELI E., *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1999.
- DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002.
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato (voce)*, in *Encicl. dir.*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960.

- GRISOLIA M.C., *Il Rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1992.
- LUCIANI M., *La funzione di garanzia "politica" del Presidente della Repubblica*, in *Lo stato della democrazia*, a cura di C. DE FIORES, Franco Angeli, 2003.
- PALADIN L., *Presidente della Repubblica (voce)*, in *Encicl. dir.*, vol. XXV, Milano, Giuffrè, 1986.
- ROMBOLI R., *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani - M. Volpi, Bologna, Il Mulino, 1997.
- RUGGERI A., *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusione della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani - M. Volpi, Bologna, il Mulino, 1997.
- RUGGERI A., *Verso una prassi di leggi promulgate con motivazione contraria?*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- SPADARO A., *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva di un conflitto per interposto potere*, in *Pol.dir.*, 1993.