

III.

IL DIBATTITO PARLAMENTARE SUL MESSAGGIO
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

DI
DONATO MARRA

Come si è accennato nella nota precedente, il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Giovanni Leone è finora l'unico, tra quelli che si richiamano espressamente all'articolo 87, secondo comma, della Costituzione che abbia avuto, sul piano procedurale, un seguito parlamentare ulteriore e diverso dalla semplice lettura da parte dei presidenti di Assemblea e conseguente stampa e distribuzione del documento. Sia alla Camera sia al Senato, infatti, si è posta la questione del se e del come di un eventuale dibattito sul messaggio, avendo i due Presidenti, al termine della lettura del documento, convocato la Conferenza dei presidenti dei Gruppi allo scopo specifico di definire tale problema (1). Alla Camera ciò è avvenuto dopo una esplicita richiesta di discussione del messaggio immediatamente avanzata dall'onorevole De Marzio, che per altro non risulta formalmente determinante della successiva comunicazione presidenziale, che anzi ha suscitato vive proteste a destra, evidentemente essendo intenzione del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale aprire subito in aula una discussione sull'ordine dei lavori.

La questione è stata quindi affrontata presso entrambi i rami del Parlamento dapprima in seno alla Conferenza dei presidenti dei Gruppi e, successivamente, non essendosi raggiunto un accordo in quella sede, dalle due Assemblee nelle sedute del 22 ottobre 1975, su richiesta rispettivamente del deputato De Marzio e del senatore Nencioni, le cui proposte di discutere il messaggio del

(1) Cfr. *Atti parlamentari Camera dei deputati, VI legislatura, discussioni, seduta 15 ottobre 1975, p. 24057; idem per il Senato, p. 23518.*

Presidente Leone sono state infine respinte con votazione per alzata di mano (2).

Dei lavori della Conferenza dei presidenti dei Gruppi, per la ovvia riservatezza che li circonda, non vi è documentazione pubblica. Si dà quindi conto sinteticamente solo della discussione svoltasi nelle due Assemblee.

A favore della proposta De Marzio-Nencioni sono intervenuti, oltre i proponenti, il deputato Quilleri e il senatore Brosio del Gruppo liberale; contro hanno invece parlato il deputato Mammi e il senatore Cifarelli del Gruppo repubblicano, i senatori Bartolomei (democristiano), Perna (comunista), Ariosto (socialdemocratico), Zuccalà (socialista) e Ossicini (sinistra indipendente).

Il dibattito, pur avendo innegabilmente risentito di preoccupazioni squisitamente politiche legate alla difficile situazione del Governo e della sua maggioranza (i cui crescenti contrasti alcuni Gruppi avrebbero voluto far esplodere in maniera il più possibile evidente ed anche traumatica attraverso un dibattito sui temi assai scottanti sollevati dal messaggio, altri viceversa gestire con cautela per ricomporli o favorirne l'evoluzione verso nuovi potenziali equilibri ritenuti in gestazione), non ha eluso l'approfondimento dei delicati profili istituzionali implicati nella questione (3), rispecchiando per altro fatalmente l'incertezza della dottrina sulla esatta natura dei messaggi presidenziali ex articolo 87 della Costituzione, sulla conseguente collocazione dell'istituto nel sistema e sui riflessi che ne derivano nei rapporti tra i supremi organi dello Stato coinvolti dalla vicenda (Capo dello Stato, Parlamento e Governo). Incertezze che la prassi non ha contribuito a dissipare sia per l'eccezionalità che ha fin qui rivestito (cfr. nota precedente) il ricorso alla facoltà prevista dalla più volte citata disposizione costituzionale sia per il significato complessivo da attribuire, come si vedrà in seguito, allo stesso dibattito in esame, che costituisce l'unico precedente in materia.

(2) Cfr. i resoconti stenografici delle rispettive sedute negli *Atti parlamentari* cit. rispettivamente p. 24206 ss, p. 23581 ss.

(3) Vedili ben elencati nell'intervento di Mammi, *Atti parlamentari*, Camera dei deputati cit., p. 24212, che così si esprime: «Né può sfuggire che la questione procedurale al nostro esame investe la trattazione di una ampia e complessa tematica di diritto costituzionale, tale da abbracciare la natura della responsabilità del Presidente della Repubblica, la sindacabilità da parte del Parlamento degli atti non solo formalmente, ma sostanzialmente presidenziali, il valore della certificazione governativa degli atti del Capo dello Stato e il rapporto tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento».

A favore della proposta di discutere sul messaggio presidenziale si è osservato innanzitutto come sia politicamente inopportuno (si è detto addirittura offensivo per il Capo dello Stato) che proprio il Parlamento, specifico destinatario del messaggio, finisca sostanzialmente con l'ignorarlo, limitandosi ad una presa d'atto in tutto simile ad una tacita archiviazione, specialmente allorché si versi, come nel caso di specie, in un momento particolarmente grave della vita nazionale a cui propriamente avrebbero pensato i costituenti nell'attribuire al Capo dello Stato il potere di messaggio. Si è anzi aggiunto, richiamando anche i lavori preparatori della Costituzione, che al di là delle stesse valutazioni di opportunità e di correttezza dal sistema delle norme costituzionali discende un preciso dovere giuridico del Parlamento di discutere il messaggio, a pena di sminuire altrimenti lo stesso significato di un atto la cui precipua funzione è appunto quella di stimolare il dibattito politico su determinati temi a tutti i livelli, e quindi innanzi tutto nella sede che costituisce istituzionalmente il luogo privilegiato di discussione e di confronto. Il dibattito parlamentare è anzi il solo modo attraverso il quale il Parlamento può e deve «assolvere al compito di far da tramite tra il Presidente della Repubblica e i cittadini» (4), destinatari ultimi del messaggio, reagendo alla tendenza a ridurlo a una cassa di risonanza di decisioni prese altrove.

Circa la posizione del Governo traspare negli interventi a sostegno della proposta una qualche incertezza, non chiarendosi se esso debba ritenersi partecipe del dibattito come naturale interlocutore del Parlamento ogni qualvolta si svolgano dibattiti che non tocchino esclusivamente gli interna corporis delle Camere o per altra più specifica ragione. All'accenno secondo cui «il potere di inviare messaggi, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, alle Camere sia un potere autonomo del Presidente della Repubblica, che instaura un rapporto diretto tra lui e i due rami del Parlamento ai quali il messaggio è destinato» e che nega «che la controfirma del Presidente del Consiglio sia necessaria né che comunque essa costituisca in questi casi una assunzione di responsabilità da parte del Governo» (5) fa ri-

(4) Dall'intervento dell'on. De Marzio *Atti parlamentari Camera dei deputati*, cit., p. 24207.

(5) Dall'intervento del senatore Brosio, *Atti parlamentari Senato*, cit., p. 23587.

scontro l'affermazione, fondata su analoga motivazione, che « la controfirma, proprio perché non necessaria, significa adesione al contenuto del messaggio, aprendo in tal modo la possibilità ad un dibattito parlamentare in cui il Governo può interloquire con competenza e responsabilità » (6) assimilando sostanzialmente il messaggio, anche ai fini regolamentari, ad una comunicazione del Governo. Si giunge fino ad affermare che « se il Presidente del Consiglio non avesse condiviso il testo del messaggio, avrebbe ben potuto negargli la controfirma, al limite dimettendosi » (7).

Si è infine contestato che il dibattito sul messaggio potesse determinare l'insorgere di un conflitto tra maggioranza parlamentare e Governo da un lato e Capo dello Stato dall'altro — e quindi una crisi costituzionale — rilevando che un conflitto costituzionale è configurabile solo quando « ci sia contrasto sulla attribuzione rispettiva dei poteri dello Stato » e non per mere divergenze di opinioni. Si è anche aggiunto che « gli organi costituzionali hanno il diritto nei limiti delle loro competenze e prerogative, di esprimere giudizi sulle decisioni di altri organi costituzionali, anche di critica e di denuncia » e che « una sana dialettica costituzionale costituisce una garanzia che eventuali errori e colpe di taluni organi costituzionali abbiano effetti meno dannosi, appunto per l'intervento di rilievi correttivi » (8).

A sostegno della tesi in parola avrebbe certamente giovato che i proponenti chiarissero con maggior precisione il tipo e le modalità della discussione richiesta, precisando che esso non avrebbe comunque dovuto concludersi con un voto (un accenno in tal senso è per altro presente negli interventi del deputato Quilleri e del senatore Brosio): a prescindere infatti dalla (ulteriore e distinta) questione se siano ammissibili in Assemblea discussioni istituzionalmente inidonee ad assumere un qualsiasi sbocco deliberativo, una siffatta precisazione dell'oggetto della richiesta avrebbe certamente escluso in radice la possibile configurazione, implicita in un voto avente direttamente ad oggetto il messaggio presidenziale, di una forma di responsabilità del Capo dello Stato nei confronti del Parlamento per un atto inerente tipicamente all'esercizio delle sue funzioni; tanto più che la pur adom-

(6) Dall'intervento dell'on. De Marzio *Atti parlamentari Camera dei deputati*, cit., p. 24207.

(7) Dall'intervento dell'on. Quilleri *Atti parlamentari*, cit., p. 24210.

(8) Dall'intervento dell'on. De Marzio, *Atti parlamentari*, cit., p. 24206.

brata assimilazione del messaggio del Presidente Leone ad una comunicazione del Governo induceva proprio, per contro, ad ammettere la possibilità di una conclusione del genere (cfr. articolo 118 Regolamento Camera e articolo 105 Regolamento Senato).

Contro la proposta di discutere sul messaggio presidenziale si è rilevato innanzi tutto che il messaggio del Presidente della Repubblica « costituisce un atto autonomo, che si compie nel momento in cui è stato letto alle Camere, come manifestazione del pensiero del Presidente della Repubblica che, essendo espressione dello Stato nella sua unità, si pone... al di sopra e al di fuori delle parti » e che pertanto esso costituisce « un riferimento destinato ad orientare il Parlamento nella sua autonoma attività costituzionale, senza essere sottoposto ad una valutazione politico-parlamentare che presupponga accettazione o rifiuto » o anche solo ad un dibattito che privo dell'ancoraggio a programmi o proposte precise (che non spetta al Capo dello Stato precisare e la controfirma del Presidente del Consiglio sta appunto a certificare l'inesistenza di un'invasione della sfera dell'indirizzo politico governativo, senza comportare corresponsabilità dirette del Governo) e atipico rispetto agli ordinari strumenti previsti dai regolamenti parlamentari risulterebbe distorsivo del significato del messaggio che « in quanto espressione della più ampia realtà del paese è diretto, attraverso il Parlamento stesso, a tutte le componenti sociali, economiche, produttive e culturali della comunità » (9).

Nella stessa linea di pensiero si chiarisce ulteriormente che il messaggio assolve ad una funzione di impulso e di stimolo « come possibile presupposto delle azioni del Governo e dei Gruppi o anche di un singolo parlamentare ». Perciò solo allorché il messaggio « si traduca in un atto parlamentare o in un presupposto per l'attività legislativa » (10) il Parlamento può darvi un seguito concreto, facendone motivo di discussione. In altre parole « il messaggio si vivifica ulteriormente, giorno per giorno, nella costante azione politica per affrontare i problemi che ha posto » (11).

(9) Dall'intervento del senatore Bartolomei in *Atti parlamentari Senato*, cit., p. 23584.

(10) Dall'intervento del senatore Cifarelli, in *Atti parlamentari*, cit., p. 23585.

(11) Dall'intervento del senatore Zuccalà, in *Atti parlamentari*, cit., p. 23591.

Si rileva altresì il valore meramente certificatorio, di convalida della legalità dell'atto, della controfirma del messaggio, l'inopportunità se non addirittura l'illegittimità del tentativo di coinvolgere il Governo in un dibattito originato da un atto che ad esso non è imputabile e neppure destinato; il rischio che un dibattito sul messaggio, anche se preordinatamente non seguito da un voto [ipotesi che — si rileva — « costituirebbe peraltro un fatto anomalo nel quadro delle procedure parlamentari » (12)] si traduca in un sindacato formale di un atto sostanziale del Presidente della Repubblica, attribuendogliene la responsabilità politica in contrasto con l'articolo 90 della Costituzione.

Gli argomenti fin qui riportati possono, per maggior chiarezza, essere così riassunti:

1) il messaggio non può costituire oggetto di una deliberazione che, anche solo implicitamente, possa suonare censura o revoca nei confronti del Capo dello Stato, in violazione del principio di irresponsabilità sancito dall'articolo 90 della Costituzione;

2) il messaggio non può pertanto costituire oggetto immediato e diretto (e quindi atto introduttivo) di una discussione in Parlamento che consenta uno sbocco deliberativo;

3) la controfirma del messaggio da parte del Presidente del Consiglio, sia ritenuta o meno necessaria, non vale a modificare la natura di atto « proprio » del Presidente della Repubblica, avendo mero valore certificativo della legittimità dell'atto;

4) il messaggio non può costituire per sé oggetto immediato e diretto (e quindi atto introduttivo) di una qualsiasi discussione in Parlamento, sia pure insuscettibile di sfociare in una formale delibera (13), dovendo a tal fine essere in ogni caso « mediato » da uno degli atti che ordinariamente introducono a norma di regolamento una discussione nelle assemblee parlamentari, giacché altrimenti il messaggio, anziché come atto autonomo

(12) Dall'intervento dell'on. Mammi, *Atti parlamentari Camera dei deputati*, cit., p. 24212.

(13) Punto, quest'ultimo, emerso forse meno nitidamente dei precedenti ma determinante, almeno sotto il profilo tecnico-giuridico, ai fini della motivazione della decisione adottata di non accompagnare la presa d'atto con alcuna forma di dibattito.

di impulso e di stimolo rivolto attraverso il Parlamento all'intera comunità nazionale, si porrebbe alla stregua di un atto di iniziativa di un procedimento parlamentare di indirizzo politico (sia pure non tipizzato né tipizzabile in una formale delibera) con stravolgimento della generale posizione attribuita nel sistema al Capo dello Stato.

È rimasto invece nell'ombra l'ulteriore sviluppo problematico dei modi di una eventuale discussione « mediata », non lusingandosi a quali condizioni possa ritenersi ammissibile un ordinario strumento parlamentare, ispettivo o di indirizzo, che faccia in qualche modo riferimento — in modo costituzionalmente non « sconveniente » — anche al messaggio presidenziale, oltre a uno o più dei termini in esso contenuti nella loro oggettività.

Permane inoltre, forse, una eccessiva accentuazione del timore di esporre comunque l'operato del Presidente della Repubblica a possibili critiche, eventualità assai più disinvoltamente e frequentemente ammessa in altre circostanze nella prassi parlamentare.

Una tesi in qualche misura diversa quella espressa dal senatore Perna (e ripresa dal senatore Ossicini) secondo cui « non esistendo procedure espressamente indicate dalla Costituzione né dai regolamenti parlamentari né da leggi ordinarie per una eventuale discussione sui messaggi cosiddetti liberi del Capo dello Stato, l'unica possibilità di introdurre l'argomento nei lavori delle Camere, senza che ciò fosse fatto ad iniziativa del Governo o di uno o più Gruppi parlamentari attraverso i normali strumenti parlamentari, doveva essere quella dell'accordo generale di tutti i gruppi » (14) che in concreto è mancato. La tesi, che si richiama al concetto di disponibilità delle norme dei regolamenti parlamentari da parte dell'unanime accordo dei Gruppi, riduce la questione regolamentare all'aspetto meramente procedimentale, conseguentemente limitandosi alla constatazione dell'effetto preclusivo del mancato accordo a fronte della tipicità delle procedure in Assemblee e tacendo invece sulle implicazioni a monte di ordine costituzionale della stessa normativa regolamentare.

Come si è ricordato all'inizio, sia la Camera che il Senato hanno respinto, con votazione per alzata di mano, la proposta

(14) Dall'intervento del senatore Perna, *Atti parlamentari Senato*, cit., p. 23589.

di discutere sul messaggio. Il senso della decisione è stato così precisato, al Senato, dal Presidente Spagnolli:

« Nell'esercizio del suo alto magistero, il Capo dello Stato, avvalendosi di una facoltà a lui espressamente attribuita dalla Costituzione, ha inviato alle Camere un messaggio, che ha il suo presupposto nel delicato momento politico, economico e sociale che il paese attraversa.

« I problemi e gli argomenti sollevati dal messaggio presidenziale sono naturalmente e necessariamente al centro della riflessione delle forze politiche, nell'autonomia dei diversi punti di vista e delle rispettive valutazioni.

« Con la decisione di non aprire un dibattito sul messaggio presidenziale, il Senato non ha certo inteso non fornire una risposta adeguata all'atto del Capo dello Stato, ma ha piuttosto considerato che il documento — inviato alle Camere, secondo il dettato costituzionale — è rivolto a tutte le fondamentali componenti della comunità nazionale.

« In sostanza, anziché circoscrivere la risposta in un dibattito che, per forze di cose, sarebbe stato assai limitato, il Senato preferisce impegnarsi in una più ponderata valutazione dei molteplici temi svolti dal messaggio presidenziale, di grande importanza per l'avvenire del paese, nel quadro più concreto dello svolgimento delle funzioni istituzionali di iniziativa legislativa e di controllo politico.

« I problemi non li inventano i politici, così come non li inventano i filosofi e gli scienziati; essi sono posti dalla realtà con la quale tutti devono quotidianamente misurarsi. Perciò, il doveroso omaggio che il Senato esprime al Capo dello Stato si manifesta proprio nel comune e concreto impegno per rimuovere gli ostacoli alla ripresa civile, sociale ed economica del paese » (15).

Resta da chiedersi quale significato assuma, come precedente, il dibattito di cui si è dato sinteticamente conto, anche nel contesto del dibattito dottrinale sulla natura e sugli effetti del messaggio presidenziale, non essendo evidentemente questa la sede per considerazioni di altra natura. In proposito può osservarsi che il modo in cui la discussione è stata impostata e la votazione con cui si è conclusa (dibattito sull'ordine dei lavori

(15) Atti. parlamentari Senato, cit., p. 23592.

con votazione finale sulla proposta su cui si è aperto il dibattito, senza che si sia mai formalizzata, divenendo in tal modo oggetto di decisione, una questione regolamentare in senso tecnico sulla ammissibilità della proposta); il fatto stesso che la questione sia stata sottoposta alla Conferenza dei presidenti dei Gruppi (organo di programmazione dei lavori) anziché alla Giunta per il regolamento (organo tecnico-giuridico con competenza consultiva in materia regolamentare); le conclusioni estremamente prudenti e sfumate — sopra riportate — con cui il Presidente del Senato Spagnolli ha riassunto il senso del dibattito; la non uniformità e la non assoluta coerenza intrinseca degli argomenti addotti a sostegno della decisione assunta; lo spazio lasciato alle motivazioni di opportunità politica, portano a concludere che la questione sia rimasta formalmente impregiudicata sotto il profilo giuridico, sia sotto quello prettamente regolamentare, sia sotto quello — ad esso preliminare — di ordine costituzionale.

Se dalla valutazione del significato tecnico del precedente (e della sua eventuale portata normativa) si passa alla interpretazione complessiva del dibattito da un punto di vista teoretico, sembra per altro lecito enuclearne alcune linee di tendenza in ordine alla sistemazione dogmatica dei messaggi liberi del Presidente della Repubblica ex articolo 87 della Costituzione — quali si è appunto tentato di mettere in evidenza nel corso della esposizione riassuntiva delle varie argomentazioni — che potranno e dovranno essere tenute presenti per un ulteriore approfondimento della questione in sede dottrinale.

DONATO MARRA

