

## Al rinvio parziale corrisponde la promulgazione parziale?\*

di Salvatore Curreri  
(25 settembre 2014)

Complice un esame in Aula fortemente ideologizzato, caratterizzato più da scontri regolamentari e teatrali proteste che critiche circostanziate e specifiche, il testo del disegno di legge di riforma costituzionale approvato dal Senato lo scorso 8 agosto (A.S. n. 1429) “racchiude al proprio interno molti punti oscuri e veri e propri misteri, oltre che non rimosse incoerenze ed incertezze espressive” (Ruggeri). Tra queste, mi pare possa annoverarsi la nuova formulazione dell’art 74 Cost., secondo cui: “il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, **anche limitata a specifiche disposizioni**. Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell’articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni. Se la legge o le **specifiche disposizioni della legge sono nuovamente approvate**, questa deve essere promulgata” (in corsivo le modifiche al testo vigente proposte dal testo iniziale del Governo; in grassetto quelle introdotte in Commissione a seguito dell’approvazione dell’emendamento 11.1000 dei relatori Finocchiaro e Calderoli).

Rispetto al testo vigente, due sono le innovazioni che si vorrebbero introdurre: il differimento di del termine di conversione dei decreti legge di ulteriori trenta giorni in caso di rinvio del Presidente della Repubblica; l’introduzione del rinvio parziale, non previsto nel testo iniziale presentato dal Governo e introdotto tramite un emendamento dei relatori approvato prima in Commissione affari costituzionali e confermato in Aula. Non è chiaro, però, se, in caso di rinvio parziale, il Presidente della Repubblica possa o no promulgare la restante parte del testo legislativo.

Per rispondere al quesito inutilmente si cercherebbero lumi nel dibattito parlamentare. Né la Commissione (seduta dell’8 luglio), né l’Aula (seduta del 5 agosto) hanno discusso sulla proposta di modifica dell’art. 74 Cost. (art. 14, già 11, A.S. n. 1429-A). L’unica indicazione a sfavore della promulgazione parziale potrebbe trarsi dall’aver l’Aula, tra tutti gli altri emendamenti presentati, respinto anche l’unico (n. 14.3, Milo ed altri) che “in caso di rinvio parziale” prevedeva espressamente la promulgazione delle “parti su cui non è richiesta una nuova deliberazione”. Inoltre, contro l’ipotesi della promulgazione parziale, sta la formulazione letterale della disposizione secondo cui, in caso di nuova approvazione della legge o delle sue specifiche disposizioni, a dover essere promulgata è “questa” (la legge, intesa nella sua interezza) e non “queste” (le sue specifiche disposizioni stralciate in sede di rinvio).

Sembrerebbe, dunque, che al rinvio di parte del testo legislativo non corrisponda la promulgazione della parte restante, poiché non espressamente prevista ed anzi bocciata. Tale ipotesi, però, si scontra con obiezioni logiche e di sistema che paiono difficilmente superabili.

Innanzitutto c’è un problema di coordinamento con il precedente – e ribadito – primo comma dell’art. 73, secondo cui “le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione”. In caso di rinvio parziale, infatti, il testo legislativo sarebbe diviso in due parti: quella oggetto di rinvio e quella non rinviata in attesa di promulgazione. Poiché, com’è noto, le camere (o – domani – la sola Camera dei deputati)

---

\* Scritto sottoposto a *referee*. Lo spunto per queste riflessioni critiche mi è stato offerto da una discussione ferragostana via twitter con Giuseppe Arconzo, Daniele Coduti, Irene Pelizzone, Lorenzo Platania, Francesca Rosa e Luca Tentoni che qui desidero pubblicamente ringraziare. Ovviamente le conclusioni sopra esposte sono interamente personali.

non hanno alcun obbligo di riesaminare il testo rinviato, né conseguirebbe che la parte del testo legislativa non rinviata, ma neppure promulgata, resterebbe in sospeso *sine die*, ben oltre il mese dall'approvazione ribadito dall'art. 73, comma 1, Cost. Stante, invece, l'inderogabilità di tale termine, se ne dedurrebbe che prima del suo spirare il Capo dello Stato sarebbe tenuto alla promulgazione del testo legislativo nella parte non rinviata, pur in assenza di una disposizione espressa in tal senso. Il che depone, quindi, per l'implicita affermazione del potere di promulgazione parziale.

Si potrebbe eccepire che, in base all'art. 73, comma 1, Cost., non solo il rinvio del Capo dello Stato ma anche la nuova approvazione da parte delle camere debbano avvenire entro il mese dalla prima approvazione. Ma si tratta di un'ipotesi interpretativa, oltreché inverosimile, priva di fondamento testuale, non essendo, in base alla formulazione letterale della disposizione citata, né il Capo dello Stato tenuto a permettere che le camere si pronuncino nuovamente entro il mese dalla prima approvazione, né queste ultime tenute a deliberare entro tale termine. Piuttosto, in caso di approvazione da parte delle camere, con modifiche o meno, del testo rinviato, il Capo dello Stato procederebbe ad una nuova promulgazione, e non all'integrazione della precedente, avendo essa natura necessariamente unitaria e contestuale (C. cost. 205/1996).

Il richiamo a tale sentenza è utile perché consente di evidenziare come, anche a fronte dell'unica ipotesi di promulgazione parziale prevista dal nostro ordinamento – e cioè quella del Presidente della Regione siciliana nelle parti del testo legislativo approvato dall'Assemblea regionale siciliana non impugnate preventivamente dal Commissario dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale –, la Corte ritiene che essa determini l'esaurimento del potere promulgativo, con conseguente cessazione della materia del contendere (giurisprudenza consolidatissima: da ultimo v. ordinanze nn. 30/2013, 53/2013, 84/2013).

Il richiamo a tale sentenza consente inoltre di superare un secondo argomento invocabile contro la promulgazione parziale. Si potrebbe, infatti, obiettare che l'introduzione del rinvio parziale senza contestuale promulgazione della restante parte risponderebbe all'esigenza di circoscrivere il potere di riesame delle Camere, evitando che esse, profittando del rinvio, possano rimettere in discussione l'intero testo, anche nelle parti non censurate. Ma si tratterebbe di un'intollerabile limitazione del potere legislativo, il quale, in sede di riesame del testo legislativo già precedentemente approvato, non può soffrire alcuna coartazione, né di merito né procedurale, da parte del Presidente della Repubblica, pena la trasformazione della sua funzione di controllo in un potere co-legislativo. In caso di rinvio, così come le Camere non sono tenute ad accogliere i rilievi del Capo dello Stato, parimenti non possono vedere l'esercizio della loro funzione legislativa circoscritta alle sole parti del testo legislativo oggetto del rinvio.

Ciò trova espressa conferma nei regolamenti di Camera e Senato ove è ugualmente sancito che l'Assemblea "può" – e non deve – "limitare la discussione alle parti che formano oggetto del messaggio" del Presidente della Repubblica (artt. 71.2 R.C. e 136.2 R.S.). Ed il fatto che, finora, per prassi, l'esame parlamentare si sia prevalentemente limitato ad esse, non significa certo che un domani non potrebbe estendersi all'intero testo (tanto più nelle parti non rinviate epperò in qualche modo – anche politicamente – correlate a quelle oggetto di rinvio), a meno che non si voglia sostenere in modo disincantato che ormai la fonte parlamentare non scritta prevale su quella scritta.

Nulla, pertanto, potrebbe impedire alle camere, nell'esercizio della loro potestà legislativa, di esaminare l'intero testo, anche nelle parti non oggetto di rinvio, introducendo modifiche che potrebbero anche entrare in contrasto con la parte del testo non promulgata, ponendo il Capo dello Stato in una situazione istituzionale di grave incertezza, per evitare la quale l'unica soluzione è appunto consentirgli contestualmente, in sede di primo esame, rinvio e promulgazione parziale.

Né a ciò osta l'ipotesi che le camere possano, in sede di rinvio, approvare disposizioni in contrasto con quanto in precedenza promulgato dal Capo dello Stato, poiché ciò, a ben riflettere, rientra nella fisiologica autonomia dell'esercizio del potere legislativo, dimostrando peraltro come la promulgazione parziale in nulla coarterebbe la volontà delle Camere. Lo ha chiarito molto bene la Corte costituzionale, nella sentenza citata, quando, di fronte alla censura procedurale del Commissario dello Stato nei confronti dell'Assemblea regionale siciliana per avere approvato una disposizione che abrogava la parte del testo legislativo da esso impugnata e non ancora promulgata dal Presidente della regione, costringendolo così ad una anomala duplice impugnazione, la stessa Corte osservava che "da tale onere il Commissario resterebbe gravato anche nell'ipotesi in cui, diversamente dal caso presente, a una promulgazione parziale della legge seguisse una nuova delibera assembleare a contenuto coincidente con la parte omessa in sede di promulgazione: se la promulgazione parziale determina, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la consumazione del potere di promulgazione del Presidente della Regione Siciliana (...), essa non inibisce certo all'Assemblea il successivo esercizio della potestà legislativa" (205/1996, 2° cons. dir.). Il che significa, in altri termini, che la promulgazione di un testo legislativo privo delle parti oggetto d'impugnazione non impedisce certo la loro riapprovazione da parte delle camere, con possibile nuovo rinvio o promulgazione. Non si tratterebbe quindi, di frazionare il potere di promulgazione, quanto piuttosto di esercitarlo *ex novo* ogni volta che al Presidente della Repubblica vengano sottoposti testi legislativi definitivamente deliberati dalle camere.

Se, dunque, il rinvio parziale non può circoscrivere il potere di riesame delle camere e non vale ad esimere il Capo dello Stato dall'obbligo di promulgare quanto non oggetto di rinvio entro un mese, è giocoforza concludere che la promulgazione parziale, per quanto non espressamente prevista, sia da ritenere implicita nella *ratio* del novellato art. 74 Cost. Non a caso, del resto, finora, rinvio parziale e promulgazione parziale sono stati finora proposti in abbinata (v. d.d.l. cost. A.S. 797 Ceccanti ed altri del 18.6.2008). A che pro, infatti, il Presidente della Repubblica potrebbe rinviare parte del testo se non potesse contemporaneamente promulgarne il resto, così da permetterne l'immediata pubblicazione in Gazzetta Ufficiale ed entrata in vigore?

È noto, infatti, che il rinvio parziale del testo legislativo risponde all'esigenza di non mettere il Capo dello Stato di fronte alla rigida alternativa tra il rinviare ed il promulgare l'intero testo legislativo, quando i vizi – formali e/o sostanziali – da cui a sua parere è affetto coinvolgono solo una sua parte. Tale alternativa è tanto più stringente allorché si tratti di disegni di legge che, per ragioni attinenti al rispetto di termini costituzionali (conversione di decreti legge entro sessanta giorni; promulgazione delle leggi di stabilità e di bilancio onde evitare l'esercizio provvisorio) o anche semplicemente di natura politica (ma non per questo meno vincolanti), devono entrare immediatamente in vigore.

Non a caso, il testo di riforma dell'art. 74 Cost. prevede, come detto, l'inserimento di uno specifico secondo comma in base a cui "qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni". Capita spesso, infatti, che nel corso della discussione parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, profittando dell'iter accelerato di cui godono, Governo e maggioranza presentino soprattutto in Aula (scavalcando così anche le commissioni parlamentari) (maxi) emendamenti non presenti nel testo iniziale sottoposto alla firma del Capo dello Stato di dubbia costituzionalità o perché estranei o eterogenei rispetto al suo contenuto originario (C. cost. 128/2008, 22/2012 e 32/2014) oppure per evidente mancanza dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza (C. cost. 29/1995, 161/1995, 171/2007, 128/2008). In tali casi, il Capo dello Stato, anziché rinviare il testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge, determinandone però così inevitabilmente di fatto la decadenza, anche

delle disposizioni originarie autenticamente emanate per ragioni di straordinaria necessità ed urgenza (rimangono eccezionali i due rinvii del Presidente Ciampi del 29 marzo 2002 e del 3 marzo 2006, unica occasione quest'ultima in cui le camere riuscirono a riesaminare il testo rinviato entro il termine dei sessanta giorni), preferisce come male minore piuttosto promulgarlo, magari *obtorto collo* (le c.d. promulgazioni con motivazione contraria), sostanzialmente così omettendo di esercitare il proprio controllo sulle disposizioni aggiunte durante l'iter parlamentare. E alla mancanza del potere di rinvio parziale ha fatto espresso riferimento la Corte costituzionale come causa che, tra l'altro, impedisce di fatto al Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost. (32/2014, 4.4 cons. dir.)

Peraltro, proprio la formulazione del proposto nuovo secondo comma dell'art. 74 Cost., nel prevedere il differimento del termine di conversione in legge per ulteriori trenta giorni, nelle more di cui la promulgazione sarebbe da intendere sospesa, deporrebbe a favore della conclusione che, per i restanti disegni di legge, la promulgazione, anche parziale, andrebbe invece ammessa.

È noto che contro il rinvio parziale, accompagnato o no dalla promulgazione parziale, si è obiettato che in tal modo la prassi negativa dell'eccessiva eterogeneità dei disegni di legge, anziché combattuta, sarebbe in certo modo costituzionalizzata (Onida, Ruggeri). Ma non è il rinvio parziale che legittimerebbe tale prassi incostituzionale ma, al contrario, la sua mancata previsione che ha impedito di combatterla efficacemente. Non si tratta di giustificare un fenomeno che, a prescindere dal suo riferimento costituzionale, purtroppo già esiste quanto piuttosto di dotare il Capo dello Stato di uno strumento per porvi rimedio, anche in funzione preventiva dissuasiva. Strumento – il rinvio parziale – che si è ritenuto financo implicito nella *ratio* dell'art. 74 Cost., dato che la legge cui esso fa riferimento andrebbe intesa come corpo unico ed omogeneo, dotato di matrice razionalmente unitaria, per cui ad unico testo formale potrebbero corrispondere più sue parti, autonome e distinte, come tali suscettibili di rinvio parziale (Ainis).

Si è anche eccepito che il rinvio parziale accentuerebbe la tendenza, già in atto, a trasformare il Capo dello Stato in una sorta di co-legislatore, consentendogli di espungere dal testo le parti, magari decisive per il voto favorevole (Romboli), anche quando non eterogenee. A parte però il rilievo che già oggi, ai sensi del vigente art. 74 Cost, il potere presidenziale di rinvio può avere – e quasi sempre ha – ad oggetto parti del testo legislativo, ciò che potrebbe auspicabilmente mutare è l'intensità, ma non certo la natura, di tale potere, esercitato in modo parco, rigidamente ancorato a specifici parametri costituzionali, e senza coartare o aggravare proceduralmente l'esercizio del potere legislativo da parte delle Camere.

È in questa direzione, del resto, che l'attuale Capo dello Stato, nel messaggio del 22 maggio 2010, ha ritenuto il rinvio parziale delle leggi, insieme alla "rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione (...) ipotesi che meriterebbero peraltro di essere prese in considerazione, anche per via di revisione costituzionale, insieme ad una rigorosa disciplina del regime di emendabilità dei decreti-legge, al fine di realizzare un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo". Equilibrio che, in una democrazia parlamentare di tipo maggioritario, può essere raggiunto solo se i poteri di controllo sono ampliati, e non diminuiti o resi difficoltosi. Per questo, in un'ottica di sistema, la strada del controllo preventivo di costituzionalità andrebbe ulteriormente percorsa, non limitando il ricorso delle minoranze parlamentari alle sole leggi elettorali (art. 73.2 Cost. secondo l'A.S. n. 1429) e ampliando le possibilità di dialogo diretto tra Quirinale e Palazzo della Consulta, secondo l'esempio dell'art. 278.1 Cost. portoghese.