

Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... *contraria*?

di Antonio Ruggeri *

(1 luglio 2002)

Comincia a prendere corpo, a quanto pare, una "*dottrina presidenziale delle fonti*", di cui si fa portatore l'attuale inquilino del Quirinale: una "dottrina" i cui contenuti, per la verità, non risultano inediti e sui quali, pertanto, possiamo seguitare a dividerci, manifestando dissensi o consensi, così come siamo soliti fare tra di noi "chierici"; inusuale, però, certamente è, in primo luogo, il fatto che se ne faccia ora portatore il Capo dello Stato e, secondariamente, il modo della loro presentazione, ancorché ad oggi in forma certamente immatura e suscettibile di essere variamente messa a punto e perfezionata in seguito.

Di questa "dottrina" non intendo adesso far luogo ad un'analisi neppure sommaria dei suoi tratti maggiormente rilevanti, limitandomi solo ad una prima, sbrigativa notazione sul punto evocato dal titolo dato a questo commento.

Di rilievo è, comunque, la circostanza per cui Ciampi mostra di voler seguire con una particolare attenzione le esperienze della normazione, non mancando di dire come la pensa non soltanto in relazione a singole e specifiche loro manifestazioni, per i fini avuti di mira e la complessiva caratterizzazione, ma anche per il loro "senso" costituzionale, vale a dire per i riflessi di ordine sistemico che esse sono in grado di produrre. Inequivoco, al riguardo, è il significato posseduto da alcuni passaggi del ragionamento fatto nel messaggio di rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, specie laddove si muovono pesanti rilievi di "illogicità" a riguardo della interferenza tra la normazione d'urgenza (e l'atto parlamentare che vi dà giuridico suggello) e una delega pendente sulla medesima materia o, ancora, si denuncia l'inammissibile disomogeneità delle innovazioni apportate dalla legge di conversione al decreto e, infine, si dichiara, sia pure in modo nebuloso e sibillino, il "valore ordinamentale" della legge 400, che porta a riconoscere alle norme sulla normazione da essa prodotte la medesima protezione riservata alle norme costituzionali (su ciò, i commenti di vario segno di A. Celotto, *Un rinvio rigoroso ma... laconico. Linee-guida per una riflessione*, in corso di stampa in *Rass. parl.*; N. Maccabiani, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale* e G. D'Amico, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, entrambi in *forum* di *Quad. cost.*, in rete, nonché nella stessa *Rivista*, A. Simoncini, *Il rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002: si apre una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d'urgenza?*, in corso di stampa).

La molteplicità e varietà dei rilievi espressi dal Presidente e, soprattutto, la loro (astrattamente indeterminabile e, tuttavia, significativa) capacità d'incidenza ha fatto subito pensare ad un prevedibile, diffuso utilizzo dello strumento del rinvio per i non pochi casi in cui le vicende della normazione si presentano nelle forme e coi caratteri censurati dal Capo dello Stato. E, invero, non è da escludere né che siffatta previsione possa avere un certo, ancorché probabilmente non "sistematico", riscontro né che possa persino estendersi l'area dei rilievi fin qui manifestati ad altre esperienze a titolo diverso criticabili (d'altronde, non c'è che da scegliere: si pensi solo all'uso fin troppo "disinvolto" - se così vogliamo eufemisticamente chiamarlo - fin qui fattosi in occasione della concessione delle deleghe e dell'approvazione delle leggi di delegificazione o, ancora, al modo ugualmente "disinvolto" con cui il Governo ha fatto, e fa, uso degli strumenti di produzione giuridica di cui dispone).

In questo quadro si iscrive la lettera inviata dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio, a ridosso della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 63 del 2002, resa nota attraverso un comunicato del Quirinale (in www.quirinale.it). Lettera che è da vedere non tanto (o non solo) in sé, per ciò che in essa appunto si dice, ma anche (e soprattutto) per il sottile ma resistente legame che la tiene unita al precedente sopra richiamato.

In comune i due atti hanno, innanzi tutto, il fatto di riferirsi entrambi a leggi di conversione di decreti-legge. Può anche darsi che sia una mera coincidenza; ed anzi è verosimile pensare che quel che ha detto, Ciampi l'avrebbe detto ugualmente anche in relazione a legge diversa da quella di conversione. E, tuttavia, ugualmente sicuro è che, nell'un caso e nell'altro, il Presidente ha tenuto a manifestare un suo progetto o "indirizzo" di politica costituzionale delle fonti volto a porre sotto costante monitoraggio, in primo luogo, proprio gli atti di urgenza del Governo e, secondariamente, gli atti parlamentari che li convertono. L'intento di dare un giro di vite attorno ad esperienze di normazione universalmente

deprecaute ma fin qui non efficacemente arginate è, dunque, palese. E, tuttavia, non tutto è rose e fiori, in siffatto insistito richiamo a regole e valori da rispettare. A parte il rischio, altrettanto palese, che prima o poi il Capo dello Stato possa essere troppo coinvolto nell'agone politico (e, perciò, a conti fatti, delegittimato), finendo inevitabilmente col confondersi i profili di legittimità con quelli di merito, sono proprio i modi utilizzati per la esternazione della sua "dottrina" delle fonti che, per un verso, portano ad una grave esposizione del Presidente e, per un altro, rendono complessivamente confusi ed incerti i lineamenti di siffatta "dottrina" e di disagiata ricostruzione le basi strutturali sulle quali si regge.

Perché - è da chiedersi - Ciampi non ha rinviato anche la legge di conversione del decreto-legge n. 63 del 2002, come ha fatto per l'immediato precedente sopra ricordato?

Si possono avanzare molte spiegazioni al riguardo, ma rimane il fatto che non si dispone di un'interpretazione "autentica" dell'inusitata iniziativa adottata. E così, per la prima volta nella storia della Repubblica, abbiamo finalmente quella "motivazione", ancorché informale, che da tempo la dottrina reclama per le leggi e (soprattutto) gli atti primari del Governo; solo che è qui una motivazione... *contraria*. La lettera, infatti, non enuncia le ragioni per le quali la legge vede la luce; all'inverso, sono presenti ragioni che avrebbero piuttosto giustificato il suo rinvio, tuttavia qui, inspiegabilmente, non effettuato. Non è, dunque, com'è chiaro, una "motivazione" della legge o, ancora prima, dell'atto che la precede e determina, che avrebbe dovuto esser data dall'autore della legge stessa, ma è una "motivazione" della sua promulgazione, *nonostante*...

Dicevo che il gesto si presta alle più varie illazioni, qui - naturalmente - non interessanti più di tanto (proprio per l'incertezza del loro fondamento). Si dirà che Ciampi non ha voluto spingere troppo il piede sull'acceleratore, stante la vicinanza temporale col precedente suddetto e che proprio per ciò ha preferito far ricorso alle vie informali, mostrandosi allo stesso tempo ossequioso della volontà degli organi d'indirizzo. Ma, si potrebbe anche dare una spiegazione di segno opposto, ragionando nel senso che il Presidente si è voluto portare ben oltre il piano delle pure argomentazioni di legittimità e che, appunto per questo motivo, ha ritenuto di non potersi avvalere dell'arma messaggi in mano dall'art. 74 ed ha quindi ripiegato su uno strumento giuridicamente meno incisivo (anzi, privo di effetti *tout court*). E, tuttavia, questa ipotesi ricostruttiva non persuade (o, meglio, non persuade fino in fondo) almeno per tre ragioni.

Per un verso, infatti, è da mettere in discussione la stessa premessa del ragionamento ora fatto, vale a dire che le censure racchiuse nei messaggi di rinvio, indirizzati alle Camere ai sensi dell'art. 74, non possano valicare la soglia della pura legittimità, a pena della loro stessa... illegittimità. La dottrina - come si sa - ha al riguardo manifestato le opinioni più varie (ora illustrate nella corposa monografia di P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano 2000) tra le quali v'è anche quella, assai accreditata, secondo cui i rinvii possono avere a loro base motivi anche di merito, quanto meno - si vuol dire, con una certa vaghezza ed approssimazione concettuale - di "merito costituzionale" (una riflessione critica su risalenti opinioni al riguardo può, volendo, vedersi nel mio *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna 1997, 171 ss.).

Ora, se si considerano gli argomenti che sorreggono la lettera del Presidente, non si fatica di certo a rinvenire all'interno di quest'ultima le tracce, sparse e diffuse (per quanto talora non particolarmente marcate), di un "merito" siffatto.

Per un altro verso, proprio con riguardo ai contenuti esibiti dalla lettera (ma, forse, con notazione suscettibile di generalizzazione a casi diversi), separare a colpi d'accetta il "merito costituzionale" dal "merito" *tout court* o, ancora, l'uno e/o l'altro dalla legittimità è fortemente problematico. Lo stesso rinvio "ufficiale" da ultimo disposto da Ciampi, al pari di altri rinvii dello stesso o dei suoi predecessori, sono stati (e sono) motivati in modo tale da presentare, il più delle volte (per non dire: *sempre*), un duplice volto, come Giano bifronte, di legittimità e di merito allo stesso tempo: anzi, la stessa faccia esibisce lineamenti "misti" o confusi, sì da mostrare quanto sia praticamente ingenuo e teoricamente incerto mantenere le equazioni rinvio=legittimità e lettera=merito.

Se si ferma, solo per un momento, l'attenzione sui passi maggiormente salienti della lettera, ci si avvede facilmente di come essa, per la materia stessa trattata e, ancora di più, per il modo della sua trattazione, faccia continui, ancorché non adeguatamente esplicitati, richiami a valori fondamentali ovvero a beni indisponibili, che fanno la nostra identità nazionale (e, per ciò pure, *costituzionale*). Ma, poi, basti solo il riferimento, fatto nella chiusa della lettera, alla contraddizione, rilevata dal Presidente, tra taluni disposti dell'atto promulgato ad evidenziare la irragionevolezza (ed, anzi, la vera e propria irrazionalità), almeno in alcune sue parti, della legge licenziata da Ciampi, tale da richiedere - a detta di quest'ultimo - un necessario "intervento correttivo in via normativa", per il quale si ritiene che debba specificamente attivarsi il destinatario della lettera, non riuscendosi altrimenti a comprendere per quale ragione

quest'ultima non sia stata spedita *anche* (o principalmente) alle Camere quali artefici istituzionali della legislazione. Per questo verso, ad ogni modo, l'iniziativa del Presidente costituisce un'ulteriore (ora anche ufficiale) conferma che è proprio il Governo, e non il Parlamento, il "motore" della normazione. Certo che, però, se non altro dal punto di vista della correttezza costituzionale, sarebbe stato maggiormente rispondente ai canoni del sistema la simultanea chiamata in campo di entrambi gli organi della direzione politica, dal momento che la lettera è funzionalmente legata alla promulgazione e quest'ultima è un'attività strumentale all'esecuzione della volontà politico-normativa delle Camere, e non del Governo.

Si prelude, ad ogni buon conto, all'adozione di un prossimo atto normativo (magari, un decreto-legge) sollecitato dal Presidente e "conseguenziale" alla promulgazione della legge dotata di "motivazione"... *contraria*. Non sarà, giuridicamente, una sorta di atto adottato dietro "delega" presidenziale, ma certo, in chiave politica, qualcosa che gli somiglia molto da vicino!

Se ne ha, come si vede, la piena validità di un eventuale rinvio (qui nondimeno non disposto) nei confronti della legge promulgata, pur se circoscritto in ordine alla sua giustificazione al solo piano della legittimità (specificamente su basi di ragionevolezza, assiologicamente qualificata).

La verità è che, per un verso, nessuno può chiedere - a me pare - al Capo dello Stato di sottoporre ad un sistematico scrutinio di costituzionalità (non dico: stretto ma neppure) a maglie larghe o larghissime gli atti che gli sono portati per la firma, mentre, per un altro verso, proprio dal "garante politico" - come, con evidente approssimazione (e, forse, pure con interna contraddizione), si è soliti definirne il ruolo - ci si può attendere un raffronto tra gli atti stessi e la tavola dei valori costituzionali a rime non obbligate, in cui merito e legittimità si mescolano inscindibilmente tra di loro. Un "giudizio" - se così vogliamo chiamarlo -, quello emesso di volta in volta dal Presidente, che ha una sua complessa, inconfondibile natura e connotazione, per la cui descrizione si fatica a trovare le parole giuste (quanto meno, restando nell'area coperta dalla dicotomia legittimità/merito), e che, ad ogni buon conto, si distingue profondamente, radicalmente, dal "giudizio" dell'altro supremo garante della legalità costituzionale, la Corte, da cui - checché se ne pensi da parte di molti - sono forse maggiori proprio gli elementi di distinzione che quelli di comunanza.

Per un altro verso ancora, è facilmente obiettabile ed, anzi, rovesciabile su se stesso il rilievo posto in coda all'ipotesi dianzi fatta, secondo cui l'iniziativa informale si presenterebbe quale un'arma spuntata o, come che sia, giuridicamente priva di effetti. Tutt'all'inverso, la sua capacità d'incidenza sulle esperienze di là da venire si fa particolarmente apprezzare proprio nella considerazione che essa fa leva su argomenti di ordine latamente politico o politico-istituzionale, unitamente all'altra considerazione che le manifestazioni più frequenti ed efficaci di "potere presidenziale" sono proprio quelle che non si formalizzano e che, anzi, pur laddove rimangono allo stato per dir così "fluidi", si esprimono lungo canali sotterranei, poco o nient'affatto visibili o percorribili dalla gente.

Proprio qui, può, forse, trovarsi la cifra maggiormente espressiva e qualificante dell'iniziativa oggi assunta dal Presidente: che, nella sua apparente contraddizione, mostra l'intento da parte di quest'ultimo di avvalersi in modo *quodammodo* "sussidiario" degli strumenti di cui dispone: ricorrendo, dunque, alle vie formalizzate, laddove dominanti siano gli elementi di legittimità, ovvero alle vie brevi, per i casi in cui maggiormente evidenti siano gli elementi di merito (o di "merito costituzionale") e, comunque, in un modo tale da mantenere permanentemente mobili e flessibili le relazioni tanto col Governo quanto col Parlamento, a seconda del peso assegnato ai singoli interventi, degli effetti (giuridici e non) che da essi si attendono, dello scopo di volta in volta perseguito. Allo stesso tempo, la pubblicazione della lettera fa sì che il "dialogo" si allarghi, direttamente ed immediatamente, alla comunità, oltre che agli operatori restanti (a partire dalla Corte costituzionale, che potrebbe un domani essere chiamata a pronunciarsi sulla legge promulgata e che proprio nei rilievi presidenziali potrebbe rinvenire un parametro "culturale" di non poco significato).

Qui pure è uno dei tratti di maggior spessore dell'iniziativa presidenziale: che accredita, con l'autorevolezza che è propria di chi incarna ed emblematicamente rappresenta l'unità nazionale, l'idea secondo cui le esperienze del mondo delle fonti non possono più restare confinate tra le dotte discussioni degli esperti ovvero nel confronto che essi intrattengono coi giudici al momento in cui ne annotano le decisioni, ma devono - com'è giusto che sia - aprirsi al riscontro della pubblica opinione: non solo - si badi - per i contenuti esibiti dai singoli atti ma anche per i profili di ordine istituzionale, di "sistema", da questi espressi. E a questo fine proprio la promulgazione (o, in relazione agli atti del Governo, l'emanazione) con "motivazione" specificamente si presta: che dà modo al Capo dello Stato di mostrarsi rispettoso del ruolo spettante agli organi di indirizzo ma, allo stesso tempo, distaccato e vigile nei loro confronti. Solo che non può tacersi che quando - come qui - la "motivazione" stessa è... *contraria*, ne può venire un ulteriore fattore di disorientamento proprio nei confronti del soggetto, il popolo, che più di ogni altro ha bisogno di aver risposte chiare e

lineari alle domande che di continuo si pone circa il senso complessivo delle decisioni di apparato (comprese, ovviamente, quelle dei garanti). Un fattore che si aggiunge ai molti altri di cui si hanno quotidiane, varie e non poco inquietanti testimonianze, e che certo non agevola a ricomporre (ma, semmai, ancora di più divarica) la forbice che tiene lontana la comunità governata dagli organi governanti.

Vi è - si fa notare da tempo - l'esigenza di far uscire le vicende delle fonti dall'*hortus conclusus* in cui si dispongono le dinamiche della forma di governo, per inquadrarle piuttosto dalla prospettiva di più ampio raggio della forma di Stato (già per il solo fatto che la pubblica opinione è finalmente messa in grado di disporre di maggiori elementi di quelli offerti dagli atti ufficiali al fine di valutarle come si conviene). Un'esigenza, insomma, di sostanziale, vera "democratizzazione" del sistema, per la cui soddisfazione occorre lo sforzo congiunto, poderoso, di tutti; ed in nome della quale molte vie, formali e non, possono (e devono) essere battute: tenendo, ad ogni modo, ferma - è qui il fuoco della questione oggi discussa - l'osservanza delle regole preposte alla produzione giuridica e che assicurano, con la loro stessa esistenza, l'ordinato rinnovamento dell'ordinamento nel tempo, e non già dando vita ad inusuali soluzioni procedurali che - per quanto apprezzabili nella *ratio* e nel fine che le anima - assai problematicamente si fanno comprendere alla luce di quelle regole.

* p.o. di diritto costituzionale - Università di Messina - ruggant@unime.it