

Quando il Presidente scrive. I messaggi “di accompagnamento” del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali

di Chiara Merlano – Dottoressa in Giurisprudenza nell’Università di Torino

ABSTRACT: The paper aims to investigate the role of the President of the Italian Republic, Sergio Mattarella, in checking the normative acts. Moving from the analysis of his ratifications with remarks, the study focuses on the statements about the constitutional reading of the legal norms, opening a long-distance dialogue with judges. The essay concludes observing how this Presidential way of foreseeing the right interpretation to give to the acts could have an impact on the institutional balances.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Breve panoramica storica sulle promulgazioni ed emanazioni con riserva. – 3. Le promulgazioni e le emanazioni condizionate della Presidenza Mattarella. – 3.1. Legge recante: “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”. – 3.2. Legge recante: “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”. – 3.3. Legge di conversione del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55 recante: “Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016”. – 3.4. Decreto-legge recante: “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione”. – 3.5. Legge istitutiva di una Commissione parlamentare d’inchiesta sul sistema bancario e finanziario. – 3.6. Legge recante:

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

“Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa”. – 3.7. Legge di conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante: “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”. – 3.8. Legge di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 recante: “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”. – 4. Le ragioni dei mancati rinvii: ragioni ufficiali e ragioni ufficiose. – 5. Critiche alla prassi di promulgare leggi ed emanare decreti con riserva.

1. Introduzione

A partire dall’ottobre 2017, a distanza di circa un anno e mezzo dall’insediamento dell’attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, l’uso dei messaggi di accompagnamento alle promulgazioni e alle emanazioni di leggi e atti aventi valore di legge è andato intensificandosi, assumendo i tratti di una prassi ben delineata. L’impiego di queste missive, che rientrano nelle c.d. esternazioni informali, stante la loro mancata previsione nella Carta costituzionale, s’infrange sugli equilibri istituzionali descritti dalla Carta medesima.

La dottrina si è interrogata più volte sulla natura di tali messaggi e, soprattutto, sulle ragioni che spingono il Capo dello Stato a cercare nuove vie di collaborazione e di persuasione, talvolta di vera e propria influenza.

Se in passato si è discusso a lungo di *moral suasion*, a indicare quegli interventi tesi a orientare le scelte legislative o a effettuare una mediazione tra le forze politiche al fine di prevenire manifeste e insanabili fratture istituzionali, oggi si assiste a un uso innovativo e multiforme delle esternazioni presidenziali.

Dal punto di vista contenutistico, infatti, in alcune motivazioni si rinvergono le ragioni per le quali il Presidente della Repubblica si è risolto a promulgare la legge o a emanare il decreto; in altre, invece, si segnalano criticità che ben avrebbero potuto giustificare il rinvio o il rifiuto di emanazione; altre ancora, poi, presentano argomenti dell’uno e dell’altro tipo e per questa ragione possono definirsi “ibridi”.

A ciò si aggiunga che talune missive terminano con formule di “presa d’atto”, altre, invece, con inviti *pro futuro* a modificare la disciplina neointrodotta o a darne attuazione in conformità alla

Costituzione e all'interpretazione che di essa è data dalla giurisprudenza di legittimità, nonché ad armonizzarla con l'ordinamento sovranazionale.

Più di recente, infine, alcuni messaggi presidenziali si distinguono per la presenza di rilievi di tipo "interpretativo", formalmente rivolti al Governo o ai Presidenti delle due Camere, affinché vigilino sul corretto svolgimento del potere legislativo, ma con ricadute più estese di quelle di immediata evidenza.

Tutti i richiami, peraltro, si caratterizzano per una maggiore incisività, senza peraltro assumere le vesti del rinvio o del rifiuto di emanazione.

Direttamente proporzionale all'intensità delle critiche mosse dal Capo dello Stato è la loro risonanza politica e mediatica, cui contribuiscono sia la pubblicazione dei comunicati sul sito ufficiale del Quirinale sia, e soprattutto, la diffusione delle notizie da parte degli organi di informazione.

Il rinvio di messaggi di accompagnamento alla promulgazione o all'emanazione di leggi o atti aventi valore di legge, quindi, lungi dal rimanere confinato all'interno del circuito politico-istituzionale, investe oggi anche l'opinione pubblica e perfino gli altri poteri, con un impatto variabile a seconda e dei destinatari, formali e sostanziali, dell'atto e dell'interesse politico suscitato dalla disciplina alla quale il Presidente della Repubblica muove le proprie obiezioni.

Prima di analizzare gli esempi dell'attuale Presidenza, che testimoniano le potenzialità e le implicazioni dell'uso irrituale dei messaggi a corredo delle promulgazioni e delle emanazioni di leggi e atti aventi valore di legge, si ritiene opportuno ricalcare le principali tappe che hanno portato al consolidamento di tale prassi.

2. Breve panoramica storica sulle promulgazioni ed emanazioni con riserva

L'uso dei messaggi a corredo delle promulgazioni e delle emanazioni è invalso in tempi piuttosto recenti. Vi sono senz'altro esempi più risalenti, che tuttavia non sono stati oggetto di grande attenzione da parte della dottrina, segno che, più che un *novum* dei poteri presidenziali, si trattava di casi isolati dettati da circostanze particolari.

Invero, questi interventi presidenziali finalizzati a "stimolare, indirizzare o correggere" l'attività degli altri organi costituzionali, nonché a "motivare o giustificare singoli comportamenti

presidenziali”¹ si sono affermati a partire dalla Presidenza Gronchi, con importanza sempre crescente durante e dopo il settennato del Presidente Pertini.

È soltanto a partire dalla Presidenza Ciampi, però, e poi, con incisività sempre maggiore, durante il “doppio” mandato del Presidente Napolitano che si assiste a un incremento del numero dei messaggi di accompagnamento che danno ragione del mancato rinvio di leggi o dell’emanazione di atti aventi valore di legge con profili di dubbia compatibilità costituzionale, ciò a discapito dell’impiego dei poteri previsti espressamente nella Costituzione o comunque ricavati in via interpretativa dalla Corte costituzionale².

In dottrina è stato opportunamente osservato che tale prassi nasce dalla difficoltà di operare nelle strette maglie tracciate dalla Costituzione, ove la rigida dicotomia tra rinvio e promulgazione non consente una terza via da seguire in sede di controllo degli atti legislativi, specie in contesti di crisi del sistema partitico, essenza del parlamentarismo italiano, acuitasi nel corso del primo mandato del Presidente Napolitano e perdurante ancora oggi³. V’è da chiedersi, peraltro, se la promulgazione costituisca un tipo diverso o, invece, una semplice forma di manifestazione del potere, non dissimilmente da quanto si ravvisa in merito alle sentenze manipolative della giurisprudenza costituzionale⁴.

Indubbiamente la necessità di dare risposta alle varietà dell’esperienza ha imposto al Capo dello Stato l’esigenza di rendere flessibile il controllo degli atti legislativi e, tuttavia, esclusa

¹ M. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 20.

² In passato si è discusso sull’esistenza di un potere di controllo in sede di emanazione degli atti aventi forza di legge, stante la laconicità dell’art. 87 co. 5 Cost., che nulla dice al riguardo. La questione ha perso presto importanza, essendosi affermata fin da subito la prassi di esercitare un controllo su tali atti al momento della loro emanazione, poi suffragata dalla giurisprudenza, che ha più volte affermato la sussistenza di tale potere. Tra le prime importanti prese di posizione in tal senso, si veda C. cost., 14 luglio 1989, n. 406. Più di recente, invece, si vedano C. cost., 16 febbraio 2012, n. 22 e C. cost., 25 febbraio 2014, n. 32, le quali pongono l’accento sulla necessità che Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica intervengano sul medesimo testo, in quanto l’art. 77 co. 2 Cost. istituisce “un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”.

³ Sul tema, si veda l’ampia analisi di A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2/2013, p. 13 ss., richiamato anche da G. MAROLDA, *Se per “sicurezza” e per “semplificare” c’è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla “leale collaborazione” tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 23 luglio 2019, pp. 11-12, il quale ritiene che il fondamento dell’ampliamento dei poteri presidenziali sia da rinvenire nella crisi del sistema partitico. Cfr. anche R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *www.rivistaaic.it*, 18 gennaio 2011, pp. 13-14.

⁴ In tal senso, si veda A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 luglio 2002, p. 2.

l'ammissibilità di un rinvio parziale a Costituzione invariata⁵, ci si domanda quali siano i margini di scostamento dall'uso dei poteri formali di rinvio motivato⁶ o di promulgazione semplice.

Un altro dato di non poco momento concerne la pubblicazione di questi messaggi, prima inviati in forma riservata, sul sito del Quirinale, circostanza, questa, di grande impatto istituzionale, oltre che mediatico⁷.

Il primo comunicato ufficiale risale al 23 dicembre 2000, quando il Presidente Ciampi manifesta pubblicamente le ragioni del mancato rinvio della legge finanziaria per il 2001, rispetto alla quale le opposizioni lamentano la parziale difformità dei testi esaminati dalle due Camere⁸. In risposta a queste polemiche, il Capo dello Stato ritiene opportuno esternare le ragioni del mancato rinvio e, in

⁵ *Ibidem*. Si vedano, inoltre, V. ANGIOLINI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in www.astrid-online.it; E. CHELI, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in www.astrid-online.it; C. FUSARO, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in www.astrid-online.it, 25 giugno 2008; V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*, in www.astrid-online.it, 27 giugno 2008, il quale afferma che "l'argomento risolutivo, se non unico, che impedisce di accogliere l'ipotesi del rinvio parziale è nel carattere unitario della promulgazione la cui funzione e il cui effetto è di dare corso alla legge così come il Parlamento l'ha approvata"; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 112-113; C. PINELLI, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in www.astrid-online.it, il quale sottolinea che il potere di dividere l'atto legislativo approvato dal Parlamento in una parte promulgabile e in una parte rinviabile coinvolgerebbe il Presidente della Repubblica nell'*iter legis*, "poiché le Camere si troverebbero a dover discutere un testo comunque diverso da quello da esse approvato"; G. SERGES, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con specifico riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in www.astrid-online.it, secondo il quale la promulgazione ha carattere unitario nel senso che "si riferisce [...] al prodotto dell'attività delle Camere nel suo complesso".

⁶ Si noti che, ai sensi dell'art. 74 Cost., il messaggio motivato con cui il Capo dello Stato può chiedere una nuova deliberazione è indirizzato alle Camere. Al contrario, il destinatario privilegiato delle lettere di accompagnamento alle promulgazioni e alle emanazioni di leggi e atti aventi forza di legge è il Presidente del Consiglio e non anche il Parlamento, che pure dovrebbe essere chiamato in causa, essendo la lettera funzionalmente legata alla promulgazione di una legge approvata dalle Camere. Del resto, osserva I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 204, l'Esecutivo, in quanto titolare dei poteri di iniziativa legislativa e di emendamento, è comunemente definito "dominus del procedimento legislativo" e il suo ruolo di "propulsore rispetto all'attività delle Camere [...] si è consolidato e ampliato nel corso della storia repubblicana". Più di recente, invero, pare esservi una parziale inversione di rotta nella prassi in commento: le ultime quattro missive, infatti, sono state indirizzate anche ai Presidenti delle Camere, quali garanti dell'attività parlamentare. V., *amplius*, nt. 43.

⁷ G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in www.rivistaaic.it, 15 dicembre 2010, p. 8.

⁸ Cfr. G. D'AMICO, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 266, il quale riferisce che "il Senato avrebbe comunicato alla Camera l'inserimento di alcune piccole modifiche al testo solo dopo che l'esame di questo era iniziato presso Palazzo Montecitorio; in sostanza la Camera avrebbe iniziato e, forse anche, concluso l'esame di un disegno di legge, sia pure in minima parte, diverso da quello approvato a Palazzo Madama".

particolare, l'insindacabilità del testo a lui pervenuto sotto tale profilo, trattandosi di *interna corporis acta*⁹.

Segue una seconda promulgazione condizionata, nel giugno 2002¹⁰, che è probabilmente il primo esempio di messaggio, per così dire, "interpretativo", in cui vengono forniti suggerimenti per l'attuazione della nuova disciplina in conformità ai principi costituzionali che governano la materia¹¹.

Nel corso della Presidenza Napolitano i messaggi contestuali alle promulgazioni e alle emanazioni si segnalano per la presa d'atto, da parte del Presidente della Repubblica, degli obblighi assunti dal Governo a modificare la legge promulgata o a seguire determinati principi nella sua attuazione ovvero per la constatazione che le parti più critiche della legge medesima sono state o saranno presto abrogate¹². In tale contesto, sembra che la decisione di pubblicare le missive abbia lo scopo di vincolare maggiormente il Governo a rispettare gli impegni presi anche nei riguardi dei cittadini¹³, nonché di aprire un dialogo, seppur a distanza, con altri soggetti, istituzionali e non¹⁴.

Indubbiamente l'impiego di questi strumenti è anche indice dell'esigenza, avvertita dal Capo dello Stato, di prendere le distanze dalle decisioni del Governo: ne sono testimonianza i comunicati con cui il Presidente Napolitano sottolinea la propria estraneità al merito delle leggi approvate dal Parlamento, indicando nel Governo e nella maggioranza parlamentare gli unici responsabili dell'indirizzo politico e dei contenuti essenziali della legge. In questo senso, è stato osservato¹⁵ che il Presidente della Repubblica, mosso da esigenze di trasparenza nei confronti dell'opinione

⁹ Si veda S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2006, p. 883, il quale osserva che anche in questo caso il Presidente Ciampi ha manifestato il proprio modo di intendere il potere di rinvio.

¹⁰ Si tratta del comunicato del 15 giugno 2002, in cui si rende noto che il Capo dello Stato ha promulgato la legge di conversione del decreto-legge istitutivo della Patrimonio dello Stato e Infrastrutture S.p.a., n. 63/02, e contestualmente scritto al Presidente del Consiglio.

¹¹ I principi richiamati dal Capo dello Stato sono quelli di economicità e di redditività, nonché la tutela dei beni pubblici, avuto riguardo alle finalità ad essa sottese.

¹² Il primo caso di promulgazione con riserva concerne la legge finanziaria per il 2007, in cui il Presidente Napolitano evidenzia una disposizione di dubbia costituzionalità in merito alla decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa, segnalando che la medesima *de facto* non entrerà mai in vigore essendo contestualmente emanato un decreto-legge che la abroga. Identico schema si ripete altre volte nel corso del suo doppio mandato, soprattutto nel periodo 2008-2010.

¹³ Cfr. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., p. 12.

¹⁴ In tal senso, si veda A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con motivazione... contraria?*, in www.forumcostituzionale.it, 1 luglio 2002.

¹⁵ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., pp. 283-283.

pubblica, intenderebbe mostrarsi imparziale, per allontanare l'idea che la promulgazione implichi l'adesione alla legge.

3. Le promulgazioni e le emanazioni condizionate della Presidenza Mattarella

Il Presidente Mattarella sembra aver ereditato la prassi consolidata durante il doppio mandato del suo predecessore. A fronte di un solo rinvio formale alle Camere¹⁶, infatti, si rinvengono plurimi esempi di messaggi esplicativi delle ragioni che hanno determinato il Capo dello Stato a promulgare e ad emanare rispettivamente leggi o atti aventi valore di legge nonostante i profili di dubbia compatibilità costituzionale di alcune disposizioni *ivi* contenute, come da lui espressamente dichiarato nei suoi interventi.

Si ritiene opportuno, dunque, analizzare i singoli messaggi della Presidenza Mattarella, con l'intento di individuarne i tratti distintivi e di mettere a sistema le ragioni ufficiali (e officiose) di tali interventi.

3.1. Legge recante: “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”¹⁷

Il primo messaggio del Presidente Mattarella concerne la legge, approvata nel corso della XVII Legislatura, recante modifiche al c.d. Codice antimafia¹⁸. *Ivi*, l'accento è posto sull'eliminazione di tutte le ipotesi di confisca allargata introdotte soltanto un anno prima dal decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202. Tale previsione è giudicata di dubbia costituzionalità dal Presidente della Repubblica sotto almeno due profili: il rispetto dei vincoli europei e la certezza del diritto. Ciò

¹⁶ Comunicato del 27 ottobre 2017, con cui il Presidente della Repubblica ha chiesto alle Camere una seconda deliberazione in merito alla legge per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antiuomo e munizioni a grappolo.

¹⁷ Legge 17 ottobre 2017, n. 161, XVII Legislatura.

¹⁸ Comunicato del 17 ottobre 2017, in www.quirinale.it.

nonostante, il Capo dello Stato ritiene che tali innovazioni non costituiscano “una palese violazione di legittimità costituzionale”.

Tuttavia, la valutazione operata dal Presidente della Repubblica non sembra di per sé sufficiente a supportare la promulgazione della legge, tant'è vero che è accompagnata da altre due considerazioni, che paiono costituire le vere ragioni del mancato rinvio. Sembra, dunque, che, più che l'assenza di criticità, siano preponderanti l'importanza della normativa nel suo complesso e l'opportunità che le disposizioni *ivi* contenute entrino in vigore.

La conclusione del Capo dello Stato è netta nell'auspicare che il Governo, oltre a monitorare l'impatto applicativo, intervenga in modo conforme alle indicazioni nel più breve tempo possibile.

3.2. Legge recante: “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”¹⁹

In data 30 novembre 2017 il Presidente Mattarella scrive un secondo messaggio al Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, in occasione della promulgazione della legge recante: “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”²⁰, segnalando un'asimmetria tra gli scopi perseguiti dalla legge, ossia quello di tutelare l'attività di denuncia di condotte illecite attraverso la garanzia dell'anonimato e di mettere al riparo i lavoratori da eventuali misure discriminatorie e ritorsive nei loro confronti, anche mediante la previsione di una giusta causa per l'ipotesi di rivelazione di notizie coperte da obblighi di segreto, e i principi costituzionali del segreto delle indagini, di cui all'art. 329 c.p.p., nonché di integrità e di corretto esercizio dell'azione penale.

Inoltre, il Presidente della Repubblica auspica che, in sede attuativa, si tenga conto del principio di autonomia e di indipendenza della magistratura, ai sensi dell'art. 104 Cost.

Questo intervento si discosta dal precedente, in quanto, a ben vedere, il Capo dello Stato non segnala disposizioni ritenute potenzialmente confliggenti con la nostra Carta costituzionale, ma

¹⁹ Legge 30 novembre 2017, n. 179, XVII Legislatura.

²⁰ Comunicato del 30 novembre 2017, in www.quirinale.it.

mostra preoccupazione per l'impatto che la nuova disciplina nel suo complesso potrebbe avere sull'impianto costituzionale e, in particolare, sull'esercizio della funzione giurisdizionale. Più che un invito a modificare il nuovo dettato legislativo in alcune sue parti, dunque, il messaggio presidenziale sembra teso a orientarne l'attuazione e *de facto* l'interpretazione che di esso i giudici dovranno dare in sede applicativa.

3.3. Legge di conversione del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55 recante: “Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016”²¹

Il terzo messaggio della Presidenza Mattarella investe una legge di conversione²². Agli ormai tradizionali rilievi sulla tecnica legislativa²³, fanno seguito quelli di merito, che concernono l'efficacia di alcune disposizioni della normativa.

In primo luogo, infatti, il Capo dello Stato lamenta l'eterogeneità e il notevole ampliamento dei contenuti della legge di conversione rispetto a quelli del precedente decreto-legge.

Quanto al merito, invece, le criticità evidenziate dal Presidente della Repubblica interessano l'art. 7 della legge in esame, relativo agli interventi eseguiti per immediate esigenze abitative.

Nello specifico, il Capo dello Stato dubita della ragionevolezza di una disposizione²⁴ che prevede la sospensione della punibilità ai sensi dell'art. 181 del d.lgs. 42/2004, quindi per i soli

²¹ Legge 24 luglio 2018, n. 89, XVIII Legislatura.

²² Comunicato del 25 luglio 2018, in www.quirinale.it, con cui il Capo dello Stato ha rinviato la legge di conversione del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55, c.d. Decreto terremoto e ha contestualmente scritto al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte da poco nominato.

²³ Nel caso in esame il Presidente della Repubblica lamenta, in particolare, l'eterogeneità dei contenuti aggiunti in sede di conversione, tra i quali si annoverano “i contributi e i finanziamenti per gli interventi di ricostruzione e recupero degli immobili, il ripristino dell'agibilità degli edifici, la riduzione degli oneri burocratici e amministrativi”, tutti disciplinati in chiave emergenziale. Sul punto, è da ritenersi ormai consolidato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ravvisa nell'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge la violazione dell'art. 77, co. 2, Cost. Tra le più recenti, C. cost., 4 dicembre 2019, n. 247; C. cost., 29 ottobre 2019, n. 226; C. cost., 16 luglio 2019, n. 181; C. cost., 15 luglio 2015, n. 154; C. cost., 7 novembre 2014, n. 251; C. cost., 25 febbraio 2014, n. 32; C. cost., 16 febbraio 2012, n. 22; C. cost., 15 dicembre 2010, n. 355.

²⁴ Cfr. art. 7 co. 2, d.l. 29 maggio 2018, n. 55, ai sensi del quale: “Fermo restando l'obbligo di demolizione o rimozione della struttura prefabbricata o amovibile e di ripristino dello stato dei luoghi di cui al comma 1, limitatamente al periodo di emergenza e comunque fino al novantesimo giorno dall'emanazione dell'ordinanza di agibilità

interventi disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, e non anche per quelli in materia di edilizia, urbanistica e aree protette, essendo la disposizione finalizzata a soddisfare esigenze abitative temporanee, in attesa della dichiarazione di agibilità dell'immobile distrutto o danneggiato.

Un secondo aspetto di criticità concerne il termine ultimo di 90 giorni dall'emanazione della dichiarazione di agibilità dell'edificio distrutto o danneggiato dal terremoto, che potrebbe non verificarsi mai, consentendo, quindi, l'utilizzo *sine die* dell'immobile abusivo e la sostanziale inapplicabilità delle sanzioni penali di cui all'art. 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infine, desta perplessità la previsione che dichiara inefficaci le misure di sequestro preventivo (e non anche di quello probatorio di cui all'art. 354 c.p.p.) emanate fino alla data di entrata in vigore della legge in esame e concernenti i lavori e le opere realizzate o acquistate nel periodo compreso tra il 24 agosto 2016 e l'entrata in vigore della medesima legge, al fine di soddisfare le esigenze abitative temporanee e contingenti. Trattasi di una disposizione che, secondo i rilievi presidenziali, mina l'intangibilità dei provvedimenti giudiziari, essendo la magistratura competente in via esclusiva a valutare i presupposti di tale misura.

A parere del Capo dello Stato, però, le criticità riscontrate non costituiscono una palese violazione della legittimità costituzionale, sebbene la lettera si chiuda con l'auspicio di un intervento correttivo che scongiuri le conseguenze della potenziale inapplicabilità *sine die* delle sanzioni penali previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e che, più in generale, riconduca a maggiore efficacia la legge appena approvata.

3.4. Decreto-legge recante: “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione”²⁵

A distanza di poche settimane²⁶ il Presidente Mattarella interviene nuovamente in occasione dell'emanazione del decreto-legge recante: “Disposizioni urgenti in materia di protezione

dell'edificio distrutto o danneggiato, non si applicano le sanzioni di cui all'art. 181 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”.

²⁵ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, XVIII Legislatura.

²⁶ Comunicato del 4 ottobre 2018, in www.quirinale.it.

internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" (c.d. decreto sicurezza e immigrazione).

Nel messaggio di accompagnamento all'emanazione, indirizzato al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, ritornano i rilievi, per così dire, "interpretativi" del Capo dello Stato, il quale pone l'accento sulla premessa, affermata nella Relazione di accompagnamento al decreto e tuttavia non espressamente richiamata nel disposto normativo, circa il doveroso rispetto degli obblighi internazionali di cui all'art. 10 Cost.

Come osservato in precedenza, anche in questo caso l'intervento presidenziale, più che un monito nei confronti del Governo, sembra prospettare l'esegesi da seguire per scongiurare il rischio di interpretazioni contrarie ai principi fondamentali. Il destinatario finale - e sostanziale - di tale avvertimento non sembra essere, dunque, il Governo, ma l'organo deputato a dare applicazione alla nuova disciplina, ossia la magistratura, con sensibili ricadute sugli equilibri istituzionali.

3.5. Disegno di Legge di bilancio per il 2019²⁷

Meno di un mese dopo viene reso noto²⁸ che il Presidente Mattarella ha inviato al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte una lettera in merito al disegno di legge di bilancio per il 2019, approvata dal Consiglio dei Ministri in data 15 ottobre 2018.

Nel comunicato il Capo dello Stato manifesta la volontà di portare a conoscenza il testo della missiva indirizzata al Capo del Governo a seguito di alcune indiscrezioni apparse sui media. Ivi risulta evidente l'intenzione presidenziale di sottrarsi alla strumentalizzazione politico-mediatica della vicenda, sempre più plausibile nell'era del Web 2.0., ove l'accessibilità alle notizie pubblicate

²⁷ Camera dei Deputati, *Disegno di legge (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)*, n. 1334, XVIII Legislatura, 31 ottobre 2018.

²⁸ Comunicato del 1 novembre 2018, in www.quirinale.it.

sui quotidiani online, nonché le immediate condivisioni sui social network hanno una straordinaria risonanza e de facto contribuiscono ad amplificare la (dis)informazione²⁹.

Invero, nel messaggio non si rinvergono rilievi critici sul testo sottoposto sottoposto al controllo presidenziale. Piuttosto, l'attenzione del Capo dello Stato sulla sollecitazione "a sviluppare - anche nel corso dell'esame parlamentare - il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee"³⁰, peraltro su un tema centrale nella politica economica, al dichiarato fine di difendere il risparmio degli italiani, di rafforzare la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e di porre il Paese al riparo dall'instabilità finanziaria.

Al pari dei precedenti messaggi di accompagnamento alla promulgazione della Legge recante modifiche al Codice antimafia³¹ e all'emanazione del Decreto sicurezza³², ove è evidenziata la necessità di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia, il Presidente Mattarella si rende ancora una volta promotore di un dialogo tra le Istituzioni nazionali ed europee³³.

3.6. Legge istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario³⁴

In data 29 marzo 2019 il Presidente Mattarella scrive una lettera ai Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge che istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario³⁵.

Il Capo dello Stato, muovendo dal rilievo in merito all'ampiezza e alla generalità delle indicazioni date alla Commissione d'inchiesta, sottolinea ancora una volta l'importanza della

²⁹ Sul tema delle *fake news* è in atto un vivace dibattito: si moltiplicano, infatti, le riflessioni e i contributi degli studiosi a margine dei primi interventi istituzionali, che denotano una timida, ma progressiva, presa di coscienza sulle peculiarità che il fenomeno assume nell'era del Web 2.0. Per un'introduzione al tema, cfr. G. MATUCCI, *Informazione online e dovere di solidarietà. Le fake news fra educazione e responsabilità*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

³⁰ Comunicato del 1 novembre 2018.

³¹ Legge 17 ottobre 2017, n. 161.

³² Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113.

³³ Cfr. M. FERRARA, *La promulgazione "presidenzialmente osservata" della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2019, p. 5.

³⁴ Legge 26 marzo 2019, n. 28, XVIII Legislatura.

³⁵ Comunicato del 29 marzo 2019, in www.quirinale.it.

separazione dei poteri, soprattutto nei confronti delle Autorità indipendenti e della magistratura, nonché il rispetto di taluni principi costituzionali e sovranazionali, riconducibili agli artt. 41 Cost., in tema di iniziativa economica privata, e 47 Cost., relativo alla tutela del credito e del risparmio.

Secondo il Capo dello Stato, infatti, i compiti attribuiti alla Commissione d'inchiesta parlamentare, per di più istituita per l'intera durata della legislatura, sono così estesi e indefiniti da incrinare gli equilibri istituzionali.

In primo luogo, si deve scongiurare il rischio che la Commissione appena istituita operi una forma di controllo dell'attività creditizia e di finanziamento. Il principio che qui viene in rilievo è quello di libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41 Cost., stante la natura privata delle banche e degli operatori finanziari. È necessario, infatti, evitare che soggetti portatori di interessi politici, qual è la Commissione d'inchiesta parlamentare, possano influenzare le attività private di credito, di finanziamento e d'investimento.

L'intervento del Presidente della Repubblica rimarca, inoltre, la necessità di preservare l'indipendenza delle Autorità di vigilanza, sancita tanto dalle norme di diritto interno quanto dalle norme di diritto europeo, al fine di evitare un'indebita sovrapposizione di ruoli tra la Commissione d'inchiesta parlamentare e i principali organismi nazionali e sovranazionali operanti nei settori interessati, foriera di grande incertezza giuridica tra gli operatori soggetti a vigilanza.

Il Capo dello Stato sottolinea, poi, l'importanza che i rapporti tra gli organismi succitati siano informati al principio di leale collaborazione, al fine di preservare l'illegittima divulgazione delle informazioni eventualmente trasmesse alla Commissione d'inchiesta, stante l'obbligo del segreto professionale gravante su tutti coloro che hanno accesso alle informazioni sugli enti e sugli istituti di credito che sono in possesso delle *Authorities*: e ciò al fine di salvaguardare il risparmio dei cittadini, ai sensi dell'art. 47 Cost., che sarebbe gravemente compromesso dalla diffusione di informazioni che suscitassero preoccupazione tra i risparmiatori, con conseguenti gravi ripercussioni sui mercati.

Il principio di leale collaborazione è richiamato anche nella parte finale del messaggio, in merito ai rapporti tra inchiesta parlamentare e inchiesta giudiziaria, stante la diversità dei ruoli e la necessità che la prima non interferisca con la seconda.

La lettera del Capo dello Stato si chiude con l'auspicio che i Presidenti della Camera e del Senato vigilino sul corretto espletamento dei compiti affidati alla Commissione d'inchiesta, al fine di assicurare il rispetto dei principi costituzionali e sovranazionali richiamati.

Anche in questo caso, sebbene la legge istitutiva della Commissione d'inchiesta venga promulgata, appaiono piuttosto evidenti le perplessità del Presidente della Repubblica, che tuttavia sceglie la via della promulgazione con lettera indirizzata alle principali Istituzioni politiche del nostro Paese, per palesare i dubbi e le criticità sulla natura e sulla dilatazione delle competenze affidate alla Commissione medesima, potenzialmente produttivi di una sovrapposizione di ruoli, se non di vera e propria interferenza, rispetto ad altri organismi³⁶.

3.7. Legge recante: “Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa”³⁷

La lettera di accompagnamento alla promulgazione della discussa legge sulla legittima difesa³⁸ si apre con il richiamo ai principi costituzionali interessati dalla normativa, che secondo il giudizio del Capo dello Stato non devono essere messi in discussione dalle modifiche apportate.

Si fa riferimento, in primo luogo, all'esigenza che sussista una condizione di necessità, quale fondamento costituzionale idoneo a giustificare la non punibilità di chi reagisce legittimamente a un'offesa ingiusta realizzata all'interno del domicilio e dei luoghi ad esso assimilati.

In secondo luogo, il Presidente della Repubblica richiama la competenza primaria ed esclusiva dello Stato, che ne è anche l'unico responsabile, a garantire la sicurezza e l'incolumità pubblica attraverso l'azione delle Forze di Polizia.

In ossequio a tali principi, lo stato di grave turbamento, derivante dalla situazione di pericolo determinata dall'introduzione di altri nell'abitazione propria o in uno dei luoghi ad essa assimilati, dev'essere interpretato in senso conforme alla Costituzione, atteso che esso assume rilievo decisivo ai sensi del nuovo art. 55 co. 2 c.p. Ne discende, quindi, secondo il Capo dello Stato, la necessità che il grave turbamento assuma una portata *obiettiva* e che sia determinato dalla situazione di *concreto* pericolo in cui si versa.

³⁶ In dottrina, si è osservato che rispetto alla legge in esame mancavano i fattori che avrebbero potuto giustificare il rinvio. Sul punto, P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di "promulgazione con rilievi"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, p. 48.

³⁷ Legge 26 aprile 2019, n. 36, XVIII Legislatura.

³⁸ Comunicato del 26 aprile 2019, in www.quirinale.it.

Questa è la linea interpretativa dettata dal Presidente della Repubblica per ricondurre la nuova disposizione nell'alveo dei principi costituzionali e, in particolare, in linea con il riferimento costituzionale citato³⁹.

Seguono rilievi più puntuali in merito a due previsioni di cui il Presidente della Repubblica lamenta la scarsa ragionevolezza, in particolare avuto riguardo alla disposizione che subordina la concessione della sospensione condizionale al risarcimento del danno nelle sole ipotesi di furto in appartamento e di furto con strappo e non anche per la fattispecie di rapina, che pure presenta un indice di pericolosità maggiore⁴⁰. Analogamente, si segnala che le spese di giudizio sono poste a carico dello Stato soltanto qualora venga riconosciuta la legittima difesa domiciliare e non anche quando la stessa sia realizzata nei luoghi assimilati al domicilio.

La lettera si conclude senza raccomandazioni o inviti *pro futuro*, segno che la finalità del Presidente della Repubblica non sarebbe tanto quella di aprire un dialogo con il Governo, ma piuttosto quella di temperare la portata innovativa della modifica legislativa.

Peraltro, trattandosi di una legge centrale, in termini di consenso elettorale, per l'indirizzo politico del primo Governo Conte e, in particolare, della sua componente leghista, è probabile che il Capo dello Stato abbia ritenuto poco plausibile un ripensamento sul tema e, conseguentemente, non abbia volutamente sollecitato un intervento correttivo da parte delle Camere⁴¹.

3.8. Legge di conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante: “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”⁴²

La legge di conversione del c.d. decreto sicurezza *bis* viene promulgata in data 8 agosto 2019 e contestualmente viene inviata una lettera ai Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio dei

³⁹ Si fa riferimento all'esistenza della condizione di necessità, ritenuta necessaria dal Presidente Mattarella per legittimare l'ampliamento del regime di non punibilità in caso di legittima difesa.

⁴⁰ Il Presidente della Repubblica richiama un passaggio di C. cost., 1 giugno 2016, n. 125, nel quale si prospetta che “gli indici di pericolosità che possono ravvisarsi nel furto con strappo si rinvengono, incrementati, anche nella rapina”.

⁴¹ Cfr. G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2019, p. 676; S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, in *www.lacostituzione.info*, p. 2. Si veda, inoltre, M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*”, cit., p. 57, la quale introduce, inoltre, il tema della sovraesposizione e della conseguente distorsione politico-mediatica.

⁴² Legge 8 agosto 2019, n. 77, XVIII Legislatura.

Ministri⁴³, nella quale, ai rilievi sulla tecnica legislativa⁴⁴ si affiancano le “rilevanti perplessità” in merito a due profili.

Il primo concerne le ipotesi di violazione del divieto di ingresso in acque territoriali, per le quali s’introduce un notevole aggravamento della sanzione amministrativa pecuniaria; il secondo riguarda, invece, la confisca obbligatoria non più subordinata alla reiterazione della condotta.

Rispetto a tale secondo profilo, il Capo dello Stato richiama i principi di ragionevolezza, stante la mancata indicazione di criteri di distinzione⁴⁵ delle condotte concretamente poste in essere, di necessaria proporzionalità tra condotta e sanzione *sostanzialmente* penale, nonché di concreta offensività del fatto.

Segue l’inciso interpretativo che richiama gli articoli 1 e 2 del decreto-legge convertito, i quali prevedono rispettivamente che limitazioni e divieti di ingresso possono essere previsti nel rispetto degli obblighi internazionali assunti dall’Italia e che in ogni caso i comandanti delle navi sono obbligati a rispettare la normativa internazionale. Tra questi, il Presidente Mattarella pone l’accento sull’art. 98, co. 1 lett. a) della Convenzione di Montego Bay, rubricato “Obbligo di prestare soccorso”, ai sensi del quale “Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l’equipaggio o i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo”.

Mettendo a sistema le diverse fonti, nazionali e sovranazionali, che regolano la materia, se ne ricava che i comandanti delle navi italiane sono comunque tenuti a prestare soccorso a chi si trova

⁴³ Comunicato dell’8 agosto 2019, in www.quirinale.it.

⁴⁴ Le osservazioni presidenziali concernono l’eterogeneità dei contenuti, le ingenti modifiche apportate in sede di conversione, l’intervento legislativo a meno di un anno dal precedente decreto legge che apportava modifiche nelle stesse materie. Si noti che, quando i rilievi si appuntano sulla tecnica legislativa, la scelta del Capo dello Stato è quasi sempre quella di inviare il messaggio anche ai Presidenti delle Camere, a garanzia del corretto espletamento della funzione legislativa. Sul tema, si veda M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l’inattualità del potere di rinvio alle camere*”, cit., pp. 59-60, la quale, nella parte conclusiva del lavoro, parla di un “inedito coinvolgimento diretto dei Presidenti delle due Camere da parte del Capo dello Stato”, in occasione delle promulgazioni della legge istitutiva della Commissione d’inchiesta sul sistema finanziario e di quella in materia di legittima difesa. L’Autrice indaga le ragioni del loro coinvolgimento, osservando che nel primo caso è evidente il legame tra l’attività d’inchiesta parlamentare e l’organo rappresentativo, invece nel secondo si vorrebbe informare il Parlamento, per il tramite dei suoi Presidenti, in merito alle criticità riscontrate dal Capo dello Stato, in maniera non dissimile da quello che avverrebbe mediante l’esercizio del potere formale di rinvio della legge.

⁴⁵ In particolare, si richiamano la tipologia delle navi, la condotta concretamente posta in essere, le ragioni della presenza di persone accolte a bordo delle navi e trasportate a riva.

in mare in condizioni di pericolo, peraltro senza che tale intervento possa integrare una violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali.

Le altre perplessità concernono la modifica dell'art. 131 bis c.p., che rende inapplicabile la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto “nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341 bis, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni”. I rilievi investono l'assenza di tale norma nel decreto convertito, l'eterogeneità del concetto di pubblico ufficiale, l'impossibilità per il giudice di valutare in concreto l'offensività della condotta posta in essere, con ricadute in termini di ragionevolezza di una previsione tanto rigorosa per condotte di scarso rilievo penale, e, da ultimo, la mancata inclusione del delitto di cui all'art. 343 c.p., oltraggio a magistrato in udienza, tra le fattispecie cui non si applica più la causa di non punibilità di cui all'art. 131 bis.

La lettera si conclude con la richiesta di un nuovo intervento normativo, evidentemente per superare le perplessità presidenziali.

In tale messaggio, forse il più significativo tra quelli resi noti fino a oggi, si rinvencono tutti i tratti distintivi della Presidenza Mattarella: accanto ai rilievi di logica ordinamentale, invero meno incisivi rispetto al passato, e ai richiami alla pregressa giurisprudenza costituzionale, si trovano espressioni di aperto dissenso e inviti rivolti in parte al Governo, affinché riconduca la disciplina a maggiore efficacia e/o conformità rispetto alla Costituzione, e in parte a chi di tale disciplina dovrà dare concreta attuazione, anticipando l'orientamento da seguire per ricondurre la legge appena approvata nell'alveo della costituzionalità.

3.9. Legge di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 recante: “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”⁴⁶

L'ultimo messaggio in ordine temporale risale al settembre 2020, quando il Presidente Mattarella promulga la legge di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 75⁴⁷, c.d. d.l. semplificazione, emanato nell'attuale contesto di emergenza pandemica.

⁴⁶ Legge 11 settembre 2020, n. 120, XVIII Legislatura.

⁴⁷ Comunicato dell'11 settembre 2020, in www.quirinale.it.

Tale messaggio si discosta dai precedenti interventi presidenziali e recupera, in un certo senso, i rilievi più “tradizionali” in merito alla funzionalità del sistema costituzionale, garantita dal corretto procedimento che caratterizza la produzione normativa.

La lettera, rivolta ai Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio dei Ministri, li invita a vigilare affinché l’attività parlamentare e, in particolare, quella emendativa si svolga nel pieno rispetto della Costituzione.

I rilievi del Presidente della Repubblica si appuntano sull’eterogeneità dei contenuti, notevolmente ampliati in sede di conversione. Suscita perplessità l’introduzione di una ingente modifica al Codice della strada, introdotta attraverso un maxi-emendamento sul quale è stata posta la questione di fiducia sia al Senato sia alla Camera. Tale intervento normativo, oltre a vertere su una materia, quella della circolazione stradale, del tutto estranea all’oggetto del decreto convertito, è altresì aliena dalle finalità dal medesimo perseguite⁴⁸.

Trattasi probabilmente dell’intervento più didascalico del Presidente, in cui non mancano i richiami alla giurisprudenza costituzionale in merito ai requisiti dei decreti-legge⁴⁹.

La missiva termina palesando le ragioni della promulgazione, nonostante le manifeste irregolarità occorse nello svolgimento del potere legislativo, vale a dire la “difficile congiuntura economica e sociale”⁵⁰ che il Paese sta attraversando a causa della emergenza epidemiologica da Covid-19.

Tale messaggio è da salutare con particolare favore, nella misura in cui pone un freno alla caotica produzione legislativa degli ultimi mesi. Invero, la presente lettera rappresenta l’occasione per sconfessare l’inserimento di qualsivoglia disposizione all’interno delle leggi di conversione dei decreti adottati dal Governo in via d’urgenza, pure in un contesto, quale quello attuale, contrassegnato da un’eccezionale crisi sanitaria.

Il Presidente della Repubblica chiede, dunque, al Governo di “vigilare affinché nel corso dell’esame parlamentare dei decreti legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee

⁴⁸ Le finalità sono puntualmente ricapitolate in apertura della lettera di accompagnamento alla promulgazione della legge di conversione e concernono l’agevolazione degli investimenti e la realizzazione delle infrastrutture attraverso semplificazioni procedurali, l’introduzione di misure di semplificazione in materia di amministrazione digitale, responsabilità amministrativa, attività imprenditoriale, ambiente ed economia verde. Il contenuto del decreto-legge, già di per sé assai variegato, risulta tuttavia rispondente all’identica *ratio* di semplificazione e di contrasto delle ricadute conseguenti all’epidemia da Covid-19.

⁴⁹ Da ultimo, C. cost. 4 dicembre 2019, n. 247, richiamata dal Presidente Mattarella.

⁵⁰ Comunicato dell’11 settembre 2020.

rispetto all’oggetto e alle finalità dei provvedimenti d’urgenza⁵¹ e al Parlamento, in particolare alle figure istituzionali dei Presidenti delle due Camere, cui la missiva è inviata, di “operare in modo che l’attività emendata si svolga in piena coerenza coi limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale”⁵².

4. Le ragioni dei mancati rinvii: ragioni ufficiali e ragioni officiose

La maggior parte dei messaggi che accompagnano le promulgazioni e le emanazioni più discusse della Presidenza Mattarella contiene dichiarazioni formali di non manifesta incostituzionalità, in ragione della quale il Capo dello Stato rinuncia a esercitare i poteri ostativi, pur a fronte di molteplici e considerevoli rilievi che, invece, potrebbero giustificare l’uso.

A sostegno delle sue decisioni, il Presidente della Repubblica adduce svariate ragioni: talvolta richiama gli equilibri politici, talaltra l’importanza della legge nella lotta alle mafie⁵³ ovvero per la difficile congiuntura economica e sociale a causa dell’emergenza di Covid-19⁵⁴, più di recente la situazione emergenziale.

Base comune di tutte le scelte presidenziali sembra essere un bilanciamento tra due opposte esigenze⁵⁵: promulgare la legge per assicurare l’entrata in vigore di norme di fondamentale importanza ovvero rinviarla per la presenza di altre norme di notevole problematicità, col rischio, peraltro, che si generi un vuoto normativo⁵⁶.

V’è da chiedersi, peraltro, se non vi siano ragioni ulteriori, non apertamente dichiarate, a sostegno delle promulgazioni e delle emanazioni con riserva. Colpisce, infatti, l’uso di messaggi a parziale giustificazione di una scelta che dovrebbe, almeno nel disegno costituzionale, implicare l’assenza di rilievi di un certo peso da parte del Capo dello Stato.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

⁵³ Legge 17 ottobre 2017, n. 161.

⁵⁴ Legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120 del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁵⁵ Di bilanciamento parlano anche R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., p. 13 e A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, cit., p. 4 ss.

⁵⁶ In un altro caso, è proprio la constatazione che il rinvio della legge non provocherà un vuoto normativo a “tranquillizzare” il Presidente Mattarella nel chiedere una seconda deliberazione al Parlamento in ordine alla richiamata legge di contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antiuomo e munizioni a grappolo.

Al riguardo, in dottrina si è osservato che le ragioni sostanziali vanno ricercate soprattutto nel contesto politico-istituzionale. Non v'è dubbio, infatti, che alla base dei mancati rinvii di leggi portanti dell'indirizzo di Governo, quali quella sulla legittima difesa e quella di conversione del c.d. decreto sicurezza *bis*, vi sia stata (anche) la volontà presidenziale di non turbare i delicati equilibri all'interno della maggioranza, attese le difficoltà con cui si era pervenuti all'approvazione di un testo di importanza cruciale per la sopravvivenza della stessa e di grande interesse per una parte del suo elettorato⁵⁷.

Se in passato, dunque, quando le leggi erano il risultato di intese tra maggioranza e opposizioni, il Capo dello Stato si faceva portavoce degli interessi nazionali esclusi dal dibattito politico⁵⁸, negli ultimi anni, invece, egli assume un ruolo di maggiore vigilanza nei confronti degli organi di indirizzo e, talvolta, di vera e propria influenza sul sistema politico-istituzionale, a garanzia dei valori costituzionali.

In dottrina si è parlato più volte dell'inattualità del potere di rinvio, quale “arma spuntata”⁵⁹ nelle mani del Presidente della Repubblica, per sostenere con favore l'uso di strumenti informali più flessibili e adattabili alle esigenze del caso concreto. Al riguardo si è osservato⁶⁰ pure che la debolezza del potere di cui all'art. 74 co. 1, Cost. sarebbe da imputarsi all'obbligo, per il Capo dello Stato, di promulgare la legge in caso di sua approvazione in seconda deliberazione, in ipotesi anche senza modifiche rispetto al testo originario, ciò che ben si sarebbe verificato nei casi che hanno interessato la materia della pubblica sicurezza, attesa la già ricordata centralità del tema per l'indirizzo politico di maggioranza⁶¹.

⁵⁷ Cfr. M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, cit., p. 57. In tal senso, si vedano anche A. MORELLI, *La promulgazione “abrogante” della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, cit., e S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, cit., p. 2. Si tratta di riflessioni a margine della promulgazione della legge sulla legittima difesa, ma valedoli anche negli altri casi. Si pensi, in particolare, alla travagliata gestazione dei decreti sicurezza, entrambi oggetto di rilievi da parte del Presidente della Repubblica: il primo in sede di emanazione, il secondo in sede di promulgazione della relativa legge di conversione (cfr. §§ 3.4 e 3.7).

⁵⁸ Cfr. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., p. 7 ss.

⁵⁹ G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria e il richiamo a intervenire sulla legge di conversione del decreto sicurezza bis, tra nuove vette e vecchi problemi*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Sul punto, M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, cit., p. 57, e S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, cit.

Si è ritenuto, altresì, che la via della promulgazione con riserva sia stata preferita dal Presidente Mattarella per prospettare un'interpretazione conforme alla Costituzione e aprire così un dialogo a distanza con i giudici, eventualità, questa, che non sarebbe stata possibile in caso di rinvio della legge, potendo il Capo dello Stato “esporre i motivi solo alle Camere”⁶².

Non si concorda con tali rilievi, in quanto, a parere di chi scrive, qualunque messaggio presidenziale, in ipotesi anche quello *ex art. 74 co. 1, Cost.*, è idoneo a influenzare le decisioni di altri organi istituzionali, a prescindere da quali siano i destinatari formali dell'atto⁶³.

Parimenti si ritiene discutibile una svalutazione del potere di rinvio sull'assunto che i rilievi presidenziali sarebbero probabilmente rimasti inascoltati dalle Camere. È appena il caso di rilevare che, dando corso alla promulgazione, l'interrogativo circa l'eventuale riapprovazione della legge nel medesimo testo non si pone neppure in forma dubitativa.

È probabile, invece, che le ragioni delle recenti promulgazioni con rilievi siano da ricercare soprattutto nella volontà di scongiurare una destabilizzazione politica, in un contesto, quale quello attuale, fortemente compromesso e indebolito dall'accentuato pluralismo di cui si compone la maggioranza, in specie quella del primo Governo Conte⁶⁴, all'interno della quale sono le personalità, più che le idee, a minare l'unità d'indirizzo politico. Da ciò conseguono intese precarie tra i partiti, fondate sul desiderio di affermazione dei singoli più che su una reale comunione d'intenti, che risentono dell'incessante ricerca del consenso, peraltro assai volubile, dell'elettorato, a discapito dell'attuazione di programmi a lungo termine.

5. Critiche alla prassi di promulgare leggi ed emanare decreti con riserva

L'uso di messaggi a corredo delle promulgazioni e delle emanazioni più controverse, se da un lato non ostacola l'entrata in vigore delle leggi votate in Parlamento o dei decreti deliberati dal Governo, dall'altro rischia di interferire con l'esercizio degli altri poteri.

⁶² P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di “promulgazione con rilievi”*, cit., p. 48.

⁶³ In tal senso è opportuno citare il richiamo, operato da C. cost., 6 febbraio 2007, n. 26, al messaggio con cui il Presidente Ciampi ha rinviato la legge sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento.

⁶⁴ A riprova di ciò, si noti che ben sei dei nove messaggi su richiamati risalgono al periodo di Governo “giallo-verde”, compreso tra il 1 giugno 2018 e il 4 settembre 2019, segnato da una temporanea e debole alleanza tra la componente grillina e quella leghista.

Non è mancato, infatti, chi ha opportunamente rilevato⁶⁵ come negli ultimi messaggi non vi sia quasi più traccia di quelle indicazioni favorevoli alla riforma nel suo complesso, che caratterizzano, invece, i primi esempi di promulgazione “dissenziante”. Parimenti non si rinvengono, in chiusura di molti messaggi, i solleciti rivolti all’organo di indirizzo politico affinché siano apportati alla rinnovata disciplina i correttivi auspicati dal Presidente della Repubblica, segno forse di una crescente sfiducia nei confronti delle forze politiche; di contro, invece, si registra da parte del Capo dello Stato l’apertura di un canale, diretto o più velato, con altri organi, forse da lui ritenuti di maggiore garanzia e, quindi, degni di maggior fiducia⁶⁶.

Si fa riferimento, in primo luogo, ai Presidenti delle due Camere, destinatari, insieme al Presidente del Consiglio, delle ultime quattro missive, in qualità di garanti dell’attività parlamentare⁶⁷.

Sono, però, soprattutto le promulgazioni “interpretative” a rappresentare un decisivo cambiamento nella prassi presidenziale. In dottrina⁶⁸, infatti, è stato rilevato come destinatari sostanziali di tali messaggi siano i giudici, tanto di legittimità quanto di merito, aspetto, questo, innovativo sul piano dei rapporti tra i diversi poteri.

Da sempre ci si è interrogati sulle influenze che gli inviti a modificare la disciplina in senso più conforme alla Costituzione possono esercitare sul Governo e, conseguentemente, sul Parlamento, deputato ad attuarne l’indirizzo politico, ma è il richiamo sempre più frequente alla giurisprudenza costituzionale e l’interpretazione che dei principi fondamentali è offerta dal Capo dello Stato a

⁶⁵ Sul punto, G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, cit., pp. 676.

⁶⁶ Di sfiducia nei confronti del Parlamento e di fiducia nei confronti del sistema istituzionale nel suo complesso parla anche A. MORELLI, *La promulgazione “abrogante” della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, cit., p. 3.

⁶⁷ Le ultime quattro lettere del Presidente della Repubblica - in occasione della promulgazione della legge istitutiva della Commissione parlamentare d’inchiesta, della legge sulla legittima difesa, della legge di conversione del c.d. decreto sicurezza *bis* e della legge di conversione del c.d. decreto semplificazione - sono indirizzati anche ai Presidenti delle due Camere, a riprova di un progressivo coinvolgimento di tali organi da parte del Capo dello Stato. In proposito, si veda M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l’inattualità del potere di rinvio alle camere*, cit., p. 60, la quale ha osservato che il messaggio di accompagnamento alla promulgazione della legge sulla legittima difesa riecheggia, nella struttura, il messaggio di cui all’art. 74 co. 1, Cost., a significare “un ulteriore passaggio del processo di trasfigurazione del potere ex art. art. 74, co. I cost. dal piano formale a quello informale”.

⁶⁸ Si vedano G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2019, p. 676; A. MORELLI, *La promulgazione “abrogante” della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, cit., p. 3; P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di “promulgazione con rilievi”*, cit., p. 48.

segnare un mutamento di prassi. Un uso siffatto di tali interventi potrebbe interferire, infatti, con l'applicazione che della disciplina introdotta dovrà darsi nelle opportune sedi giudiziarie⁶⁹.

Ciò che nacque, nel corso della Presidenza Ciampi, come un dialogo a distanza tra il Capo dello Stato e la Corte costituzionale, salutato con favore da una parte della dottrina⁷⁰, oggi rischia di assumere i tratti di una velata influenza dell'un potere sull'altro, in (almeno potenziale) frattura col principio di separazione dei poteri che permea il nostro ordinamento.

Se, infatti, la pressione indiretta esercitata nei confronti dell'Esecutivo e del Parlamento è riconducibile al principio di leale collaborazione che ispira i rapporti tra il Presidente della Repubblica e gli organi politici costituzionali, stante il ruolo di mediazione che la Costituzione gli attribuisce⁷¹, altrettanto non può dirsi per il ruolo "interpretativo" assunto di recente dal Capo dello Stato, che investe, invece, la giurisdizione. Si allude, in questa sede, alla "magistratura d'influenza"⁷² esercitata su un organo estraneo al circuito politico-legislativo, che la Costituzione ha delineato in termini di autonomia e indipendenza rispetto a ogni altro potere.

I più recenti interventi della prassi presidenziale, infatti, sebbene trovino nell'attuale contesto politico-istituzionale una valida giustificazione, attesi la crisi partitica e il patologico svolgimento del potere legislativo - condizioni, queste, per vero presenti ormai da molto tempo - ciò nondimeno comportano un singolare condizionamento della magistratura, anche di merito, che da interlocutrice attiva finisce per essere destinataria passiva dell'orientamento anticipato dal Capo dello Stato, ferma la libertà dei giudici di aderirvi o meno⁷³.

⁶⁹ In tal senso, si veda S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, cit., secondo il quale l'interpretazione "conforme" data dal Capo dello Stato in occasione della promulgazione della legge sulla legittima difesa "abbia comunque oggettivamente condizionato tanto l'esercizio dell'indirizzo politico, quanto quello delle attribuzioni esecutive di altri organi".

⁷⁰ In tal senso, cfr. P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 332 ss. In posizione critica, invece, si vedano C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 210; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 177.

⁷¹ Tale ruolo è suggerito anche dalla collocazione delle norme dedicate al Presidente della Repubblica all'interno della nostra Costituzione.

⁷² L'espressione è usata in C. cost., 15 gennaio 2013, n. 1.

⁷³ Questo profilo di criticità è già stato oggetto di rilievi in passato da parte di attenta dottrina. Cfr. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., p. 11 ss., il quale osserva che le esternazioni presidenziali rese in occasione della promulgazione della legge n. 124 del 2008, c.d. Lodo Alfano, sulla sua compatibilità con C. cost. 20 gennaio 2004, n. 24 - che aveva dichiarato l'incostituzionalità della precedente legge in materia (legge n. 24 del 2004, c.d. Lodo Schifani) rappresentano una "indebita influenza sul giudizio della Corte costituzionale". Secondo l'Autore simili interventi destano "maggiori perplessità e riserve... soprattutto per i possibili effetti che da tali affermazioni potrebbero o dovrebbero trarsi da parte dei destinatari della legge ed *in primis* da parte dei giudici chiamati a farne applicazione". Nello stesso senso, si vedano anche G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza*

Sul punto, in dottrina⁷⁴ si è osservato altresì che i rilievi presidenziali di matrice “interpretativa” sembrano diretti, in primo luogo, a suggerire, ove possibile, un’interpretazione conforme alla Costituzione, che consenta, dunque, di superare le incostituzionalità più manifeste della riforma senza pervenire alla caducazione di alcune sue norme e, soltanto ove ciò non sia praticabile, a sollecitare incidenti di costituzionalità, in specie in punto di ragionevolezza⁷⁵.

Conseguentemente, la stessa dottrina fa salvi gli interventi di stretta interpretazione che abbiano una valenza integrativa e unificante, mentre si mostra più critica verso quelle “oblique forme di sollecitazione dell’incidente di costituzionalità”⁷⁶, che mal si concilierebbero con la funzione presidenziale di custodia dell’unità nazionale, essendo, all’opposto, foriere di rotture in seno al sistema.

Pur condividendo nella sostanza tali riflessioni, è opinione di chi scrive che la dimensione applicativa di questi rilievi abbia pur sempre un riverbero sul piano della separazione dei poteri, atteso che in tali frangenti il Presidente della Repubblica suggerisce un’interpretazione della mutata disciplina, talvolta con l’intento di temperarne la portata innovativa, ruolo che tuttavia spetterebbe all’organo costituzionalmente deputato a dare applicazioni alle leggi, ossia la magistratura. Ci si chiede, dunque, fino a che punto i giudici possano sopportare questa influenza senza esserne realmente condizionati, ciò che altererebbe, essenzialmente, gli equilibri istituzionali.

Invero, se da un lato questi interventi appaiono scarsamente efficaci sul piano giuridico *tout court*, dall’altro essi non privano il Capo dello Stato di un discreto ascendente sugli altri poteri e, in particolare, su quello giudiziario.

Un altro rischio è che il Presidente della Repubblica, che si determina a dare corso alle iniziative delle forze politiche, pure condizionandole, anche per non entrare in conflitto con esse, possa essere avvertito come un soggetto attivo del circuito politico-partitico, quando invece la Costituzione, prima ancora che il Presidente medesimo, lo vorrebbe neutrale.

della Repubblica: “Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere”, in *Giur. cost.*, 2009, p. 3999 ss.; P. CARNEVALE, *La legge n. 124/2008 e le sue vicende. Appunti per un’analisi*, in *Giur. it.*, 2009, p. 773 ss., e A. PUGIOTTO, *Lecture e riletture della sentenza costituzionale n. 24 del 2008*, in *Giur. it.*, 2009, p. 778 ss.

⁷⁴ Sul punto, A. MORELLI, *La promulgazione “abrogante” della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, cit. e G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, cit., pp. 676-677.

⁷⁵ Sotto questo profilo, G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., pp. 5-6, evidenzia come proprio il sindacato di ragionevolezza, avendo assunto un ruolo pregnante nel giudizio di costituzionalità delle leggi, abbia avuto delle ricadute anche sul controllo presidenziale.

⁷⁶ G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, cit., p. 677.