

Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza

Roberto Bin
(20 ottobre 2008)

Reagendo a migliaia di mail che lo sollecitavano a bloccare la “riforma Gelmini”, il Presidente della Repubblica ha emanato una [nota](#) che suscita qualche perplessità. Essa si sviluppa attraverso tre argomentazioni, rivolte a motivare il *self restraint* del Capo dello Stato:

a) “si deve rilevare innanzitutto che il Parlamento non ha ancora concluso l’esame del provvedimento in questione”;

b) “è il governo che si assume la responsabilità del merito delle sue scelte politiche e dei provvedimenti di legge sottoposti al Parlamento, che possono essere contrastati e respinti, o modificati, solo nel Parlamento stesso”;

c) “il Capo dello Stato non può esercitare ruoli che la Costituzione non gli attribuisce: la stessa facoltà di chiedere alle Camere una nuova deliberazione sulle leggi approvate incontra limiti temporali oggettivi nel caso della conversione di decreti-legge, ed il Presidente ha in ogni caso l’obbligo di promulgare le leggi, qualora le stesse siano nuovamente approvate, anche nel medesimo testo”.

Nessuna di esse mi sembra pienamente convincente.

Quanto alla prima, non v’è dubbio che sarebbe inopportuno chiedere anticipatamente al Presidente della Repubblica di bloccare un provvedimento che è ancora in discussione. Ma questo è il punto: se il Governo ricorre a quella plateale violazione delle regole parlamentari che è la presentazione di un maxi-emendamento, ponendo la questione di fiducia sulla sua approvazione, non occorre attendere la conclusione dell’esame e della discussione in parlamento, perché essi semplicemente non avranno luogo. È questa una prassi gravissima, impostasi come “precedente” nell’approvazione degli strumenti finanziari già con il primo Governo Prodi (ma utilizzata anche in precedenza: cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.* 2005, 807 ss. e N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare ecc.*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma 2007, 84 ss.), e poi diffusasi al punto di divenire la via “normale” di approvazione delle leggi finanziarie e di altri provvedimenti importanti: probabilmente è il *vulnus* più evidente e denso di conseguenze di quanti il Parlamento provoca alle proprie regole (cfr. N. LUPO, *Emendamenti cit.*, 41 ss.), un abuso (“indecorosa e spudorata frode alla Costituzione” la definisce Rescigno in *L’atto normativo*, Bologna 1998, 75), proseguito tranquillamente nonostante le censure formulate nella chiusura del noto [messaggio](#) di Ciampi del 2004.

Il nostro Parlamento, infatti, mostra scarsissimo senso della legalità – che pure predica e pretende di imporre ai comportamenti altrui – e sembra convinto che il rispetto delle regole interessi solo le forze politiche parlamentari, che quindi possono liberarsene quando lo credano opportuno (gli strumenti di questo scempio sono l’uso disinvolto dei precedenti e il ricorso alla pratica del c.d. *nemine contradicente*, che consente deroghe ai regolamenti quando vi sia il consenso di tutti i partecipanti ad una seduta di assemblea o di commissione e spesso sulla base di una preventiva intesa tra la presidenza ed i capigruppo). Tanto radicata è la convinzione che il regolamento sia “interno” e che gli *interna corporis acta* siano questioni riservate alla politica su cui nessuno debba sindacare (opinione peraltro suffragata da alcune note sentenze della Corte costituzionale), che si è persa di vista una semplice verità: il Parlamento rappresenta un credibile pilastro della democrazia se e soltanto se si comporta come un organo in cui è garantita – e perciò

regolata – la discussione pubblica degli atti legislativi. In fondo sta tutto lì, in quel “discussione pubblica”, ciò che dà significato alla prevalenza gerarchica della legge sui regolamenti, all’istituto della riserva di legge, al principio di legalità.

Siccome *tutte* le maggioranze parlamentari in un sistema bipolare – persino in quella forma un po’ sconquassata che si è realizzata in Italia – sono solidali con il Governo, e siccome i Presidenti delle Camere, nonostante l’abito inglese che pretendono o si illudono di indossare, di fatto portano la divisa di portavoce del Governo in Parlamento, a chi spetta di difendere il rispetto – sostanziale e non formale – delle regole parlamentari se non al Presidente della Repubblica? A che serve il suo potere di promulgazione se non alla verifica del procedimento di formazione della legge, verifica che certo non può esaurirsi nell’esame notarile della formale corrispondenza dei testi approvati dalle due assemblee?

Il tutto si fa ancora più grave quando queste deviazioni dalle regole parlamentari si verificano nella conversione di un decreto-legge, e quando il decreto-legge sia in realtà una riforma legislativa destinata a lasciare un segno durevole nella nostra società. Ovviamente si può ironizzare sul fatto che il “decreto Gelmini” sia davvero un riforma della scuola: ma mi sembra difficile negare che esso, insieme ai tagli previsti dal decreto-legge sullo sviluppo economico (convertito dalla legge 133/2008, anch’essa approvata a colpi di fiducia), lascerà segni permanenti sul sistema dell’istruzione pubblica. Si pensi anche soltanto all’art. 16 di quest’ultimo decreto, nel quale, in poche righe dalla scrittura alquanto sgangherata, si delinea la possibilità di un processo di privatizzazione degli Atenei!

Quali poteri possa esercitare il Presidente della Repubblica in fase di emanazione di un decreto-legge è effettivamente questione su cui la letteratura è divisa. Ma anche chi, come Mortati, sposava una lettura molto restrittiva, ritiene però chiaro che “il rifiuto dell’emanazione sarebbe giustificato, ed anzi doveroso ove dallo stesso atto dovesse risultare l’assoluta inesistenza di ogni urgente necessità” (*Istituzioni di diritto pubblico*⁹, II, Padova 1976, 705). Ben più in là è andato un *obiter dictum* della sent. 406/1989 della Corte costituzionale, che viceversa riconosce al controllo del Presidente della Repubblica, in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge, una “intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi”. Oggi poi, che la Corte costituzionale ha effettivamente esercitato un controllo di legittimità sulla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza, giungendo persino ad annullare per vizio insanabile *in procedendo* la stessa legge di conversione, una visione troppo riduttiva dei poteri del Capo dello Stato appare davvero insostenibile.

Scriveva Livio Paladin (*Le fonti del diritto*, Bologna 1996, 253) che il Capo dello Stato, in fase di emanazione del decreto-legge, “può – senza dubbio – far conoscere all’esecutivo i propri rilievi, giungendo fino al punto di bloccare o di condizionare l’iter formativo dei decreti medesimi”; ma poi aggiungeva che ciò è accaduto di rado, sia perché il Presidente non suole interferire nella politica governativa, sia perché “i veti presidenziali incidono anche sui rapporti tra il governo e il Parlamento, impedendo che le Camere esercitino le proprie competenze nel conseguente procedimento di conversione”.

Proprio questo è il punto, però. Il *self restraint* presidenziale è del tutto apprezzabile quando il Parlamento è in grado di esercitare effettivamente le proprie competenze: ma se invece il pugno di ferro del Governo e il blocco della maggioranza impediscono il dibattito parlamentare, questo atteggiamento di riservata astensione è ancora condivisibile? Di fronte ad un Presidente del Consiglio che non ha remore ad annunciare pubblicamente che governerà per decreti-legge, non perché gli manchi la maggioranza in Parlamento, tutt’altro, ma perché considera le procedure parlamentari una perdita di tempo, il Presidente della Repubblica ha reagito attraverso la nota [lettera](#) al direttore della *La Stampa* e – a quanto riferiscono i quotidiani – parlandone direttamente con Berlusconi. Ma il problema che mi sembra debba ancora essere affrontato è se il Presidente della

Repubblica ritenga o meno di avere poteri *giuridici*, e non soltanto di *moral suasion*, per impedire lo svuotamento delle istituzioni parlamentari.

È vero che è il Governo ad assumersi “la responsabilità del merito delle sue scelte politiche e dei provvedimenti di legge sottoposti al Parlamento”, ma è anche vero che in un sistema costituzionale non si può risolvere tutto nella responsabilità *politica*. Lo Stato di diritto si regge sulla pretesa che la politica sia sottoposta a regole, e che il rispetto delle regole – nel quale i cittadini ritrovano le principali garanzie dei loro diritti – sia sempre e comunque garantito. Anche le regole del procedimento legislativo - ben lungi da poter essere derogate *nemine contradicente*, come invece consentono le prassi parlamentari – sono introdotte a garanzia dell’interesse della collettività a che le decisioni importanti siano prese nel massimo della pubblicità e attraverso una discussione tanto vasta e profonda quanto vasti e profondi saranno gli effetti che la legge sarà capace di produrre nella società. La lunghezza e la tortuosità delle procedure legislative, verso le quali il Presidente del Consiglio dei ministri si mostra insofferente e sprezzante, altro non sono che le modalità istituzionali con cui si esprime la “democrazia deliberativa”. Osservava Einaudi, ricordando la sua difesa del Parlamento contro le accuse del fascismo agli esordi “di lentezza nel legiferare e di vanità nelle discussioni”, che la struttura parlamentare è stata creata proprio per conseguire l’obiettivo della lentezza e di “regolare il flusso della leggi nuove, rendendone difficile la rapida approvazione e sottoponendole ad una cernita più o meno rigorosa” (*Lo scrittoio del Presidente*, Torino 1956, 12).

Ho sempre apprezzato il comportamento dei Presidenti della Repubblica che hanno cercato di evitare gli scontri istituzionali. Per questa ragione ho guardato criticamente alla decisione (molto mal consigliata, a mio avviso) di Ciampi di sollevare conflitto di attribuzione contro il Governo e il ministro a proposito della controfirma del decreto di grazia, così come mi è parsa sbagliata e inopportuna la decisione della Corte costituzionale, che ha affrontato nel merito e accolto il ricorso del Capo dello Stato. Per cui non posso che apprezzare gli interventi di *moral suasion*, che poi coincidono con quello che Einaudi, in modo meno esotico, chiamava “cordiale cooperazione”. Ma anche qui è una questione di misura.

La cooperazione rischia di divenire compromissione se è vero quanto il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato alla stampa, al fine di smentire che vi sia contrasto con il Presidente della Repubblica in merito ai decreti-legge: cioè che essi “non escono dal Consiglio dei ministri se non hanno prima il vaglio del Presidente della Repubblica e il diretto interessato si reca al Quirinale per discutere con gli organismi del Colle e per ottenere l’ok del Capo dello Stato” (*Il Sole – 24 ore*, [10 ottobre 2008](#)). Il “diretto interessato” dev’essere il ministro proponente, ma chi sono gli “organismi” del Quirinale che preparano il terreno all’ok del Presidente della Repubblica? Questa procedura “informale” (di cui per altro da tempo si ha notizia) è davvero conforme ai principi costituzionali? In che termini la collaborazione degli apparati burocratici del Quirinale alla scrittura del decreto-legge, che indubbiamente migliorerà la fattura di questo e la sua compatibilità con la Costituzione, non si traduce poi in uno stemperamento di quel tanto di dualità di ruoli che, secondo i principi della separazione dei poteri, è essa stessa garanzia di controllo e di legalità? E, alla fine, questa procedura è compatibile con quella “neutralità” che è tipica del Capo dello Stato in un sistema parlamentare, e con la sua stessa irresponsabilità politica?

Non sono quesiti da poco, né è più possibile scansarli quando, di fronte alle tante lettere di cittadini allarmati per la sorte della scuola pubblica e dell’università italiana, il Presidente insiste sui limiti del ruolo che la Costituzione gli attribuisce. Singolare è che egli dichiari che il suo potere di rinvio della legge di conversione di un decreto-legge “incontra limiti temporali oggettivi”, dato che ne conseguirebbe la decadenza dello stesso, quando è noto come sia Cossiga che Scalfaro non abbiano esitato ad esercitare il rinvio. Tanto

meno appare convincente l'argomento per cui "il Presidente ha in ogni caso l'obbligo di promulgare le leggi, qualora le stesse siano nuovamente approvate, anche nel medesimo testo". Affermazione del tutto corretta, ma non conferente, perché rinviare la legge di conversione del decreto-legge servirebbe appunto a provocare la decadenza dello stesso e a costringere il Governo ad avviare il normale iter parlamentare per l'approvazione delle leggi in questione.

Capisco, verrebbe letta come una sanzione esplicita (anche se non inconsueta, come si è detto) nei confronti del Governo: ma è appunto questo il tema da affrontare. È chiaro che non si può che apprezzare il comportamento dell'arbitro che cerca di smorzare i toni di una partita difficile, anziché rischiare di determinarne il risultato con interventi eccessivi. Ma è altrettanto evidente che, se la partita degenera, l'arbitro deve uscire dal suo *self restraint*. Deve comunicare ai cittadini che c'è chi vigila e impedirà ad un Governo, a qualsiasi Governo, di introdurre leggi che stravolgono assetti importanti della vita civile senza che siano rispettate tutte le norme che assicurano che le decisioni siano ben istruite e ampiamente discusse in un dibattito pubblico, in cui anche le opposizioni siano messe in grado di sviluppare le proprie critiche. Altrimenti la legge che lui promulgherà non sarà – per usare ancora le parole di Einaudi – “una legge che possa ispirare rispetto”.

Forum di Quaderni

tituzionali