

# Il rinvio delle leggi nella prassi

di *Simone Calzolaio*

## *Parte prima – La prassi*

### **1. INTRODUZIONE ALLO STUDIO DELLA PRASSI**

Il rinvio delle leggi<sup>1</sup> non è stato dal 1948 ad oggi utilizzato di frequente dai Presidenti che si sono succeduti sul colle più alto<sup>2</sup>. Ciò ha reso e rende obiettivamente arduo vagliare «alla prova dei fatti» le diverse tesi che, nel corso degli anni, hanno arricchito la letteratura giuridica sul tema<sup>3</sup>, pur essendo

<sup>1</sup> Il potere di rinvio rappresenta una profonda rivisitazione, in chiave repubblicana, della sanzione regia delle leggi propria dello Statuto Albertino (per la collocazione teorica dell'istituto v. F. Cuocolo, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, 1955, spec. 43 ss.; per l'inquadramento storico e concettuale dell'istituto del rinvio nella fase della promulgazione v. S. Bartholini, *La promulgazione*, Milano, 1955, 225 ss.). In precedenza, dal combinato disposto dell'art. 3 dello Statuto secondo il quale «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere (...)» e dell'art. 7 il quale stabilisce che «Il re solo sanziona le leggi e le promulga» emergeva chiaramente come il Capo dello Stato, cioè il re, fosse coinvolto nel procedimento legislativo. Si affermava, in dottrina, che «né il Re solo, né il solo Senato, né la sola Camera, né due soli di essi, hanno potestà di fare una legge: ma è indispensabile il concorso di tutti e tre, e questo lo Statuto intende esprimere con la parola "collettivamente"» (così F. Racioppi, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Roma, 1901, 230). Tale coinvolgimento, fra l'altro, si svuotava col passare dei decenni, finendo per cadere in desuetudine – specialmente per quanto riguarda il rifiuto di sanzione di una legge da parte del re – sin dalla fine del secolo XIX (come affermato da S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, 1996, 46 ss.); secondo la ricostruzione di P. Biscaretti di Ruffia, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, 5, nt. 3, furono solo 3 i rifiuti di sanzione regia delle leggi sotto la vigenza dello Statuto Albertino.

<sup>2</sup> Per una interessante indagine che si estende alle premesse e ai contesti storico-politici delle diverse presidenze della Repubblica si rinvia a A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Bari, 1985; nello stesso senso, ma riferito specificamente alle presidenze Einaudi e Gronchi v. A. Morrone, *Il «Giano bifronte» del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. Barbera, M. Cammelli, P. Pombeni (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, Milano, 1999, 91 ss.

<sup>3</sup> Svolge un'approfondita ricostruzione dell'istituto, aggiornata alla prassi recente, S. Pajno, *Commento all'art. 74 della Costituzione*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006.

chiaro che sia sotto il profilo della conclusione del procedimento legislativo<sup>4</sup> che sul versante dei poteri e della responsabilità presidenziale<sup>5</sup> esso presenta molteplici punti di interesse.

Lo scarso numero di rinvii effettuati ha favorito (e giustificato) ricostruzioni attente sul piano logico-giuridico, ma poco rivolte ad una serrata analisi del novero complessivo dei rinvii, delle caratteristiche ricorrenti, dei parametri effettivamente utilizzati, degli effetti sulle leggi rinviate.

Scopo di questo lavoro è quello di indagare le fenomenologia dei rinvii<sup>6</sup>,

<sup>4</sup> Dal punto di vista procedurale il rapporto fra promulgazione e rinvio della legge è ben spiegato nel testo costituzionale (si veda in proposito S. Bartholini, *La promulgazione*, Milano, 1955, v. spec. 264 ss.). Si dice infatti che «Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione» (art. 73, comma 1) e che «1. Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. 2. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata» (art. 74) (per un commento degli artt. 73 e 74 Cost., si rinvia a G. Grottanelli De' Santi, *La formazione delle leggi (commento agli artt. 73-74 Cost.)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 186 ss.). Quindi, nell'ambito della fase c.d. *integrativa dell'efficacia*, cioè dopo che le due Camere hanno approvato nello stesso testo il disegno di legge – e si dice che la legge è «perfetta», ma non ancora «efficace» (cfr. G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, 1997, 160; la questione non riceve in dottrina una collocazione univoca: mi sembra collocare in questa fase – nell'ambito del «sub-procedimento di promulgazione» per usare l'espressione scelta dall'A. – il potere di rinvio, in coerenza con la dottrina maggioritaria, G. D'Amico, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, spec. 267-271; invece, in contrasto con l'opinione dominante, ma secondo una ricostruzione ben congeniata, sembra preferire l'inserimento dell'istituto del rinvio presidenziale al margine sia della fase deliberativa che della fase integrativa dell'efficacia, affermando che «esso costituisce semmai un istituto di sponda, fisiologicamente allocato ai margini delle due fasi», C. De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2002, 184 ss.) – il Presidente della Repubblica può richiedere alle Camere, con messaggio motivato, una nuova deliberazione. In tal senso, il disegno di legge – o, com'è più corretto, la legge «perfetta ma non efficace» – inizia nuovamente il procedimento legislativo venendo esaminato dalla Camera che per prima l'aveva approvato; si segue l'iter ordinario di approvazione in Assemblea, con la sola possibilità di limitare la discussione alle parti che formano oggetto del messaggio presidenziale (secondo quanto previsto dagli artt. 71, c. 2, Reg. Camera e 136, c. 2, Reg. Senato; per un approfondimento v. P. Falzea, *op. cit.*, 383 ss., C. Chimenti, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Vallecchi, Firenze, 1969, 135 ss.).

<sup>5</sup> Come è evidente la Costituzione *non specifica* una serie di elementi determinanti ai fini della collocazione e della ricostruzione dottrinale dell'istituto del rinvio: in quali casi e per quali ragioni il Presidente della Repubblica può o deve rinviare le leggi, sulla base di quali parametri, con quale funzione ed, eventualmente, con quale responsabilità (sul tema della responsabilità presidenziale v. F. Dimora, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, 1991 e, più di recente, U. De Siervo, *La responsabilità penale del Capo dello Stato*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 345 ss. e spec. 359; per un inquadramento generale del tema, v. T.F. Giupponi, *Le immunità della politica: contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005). E ancora, ad esempio, non è chiaro se possano essere rinviate alle Camere leggi costituzionali, già approvate seguendo un percorso aggravato che permette sicuramente, almeno sotto il mero profilo cronologico, di meditare approfonditamente le scelte di riforma costituzionale. Se questi sono gli aspetti che emergono con maggior evidenza, vi è un ulteriore interessante novero di questioni, solo apparentemente marginali. Ci si riferisce ai profili concernenti il rapporto fra rinvio e controfirma ministeriale (su cui v. spec. l'accurata analisi di P. Falzea, *op. cit.*, 79 ss.), la natura dell'atto presidenziale di rinvio, la possibilità e legittimità teorica del rinvio di leggi di convocazione di decreti legge e di rinvio a Camere sciolte, il limite di tempo per il rinvio (30 giorni dall'approvazione, ai sensi dell'art. 73, c. 1, Cost.) nei rapporti fra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica. Si tratta di una serie di argomenti su cui si veda, per un quadro riassuntivo, G. Grottanelli De' Santi, *op. cit.*, 193 ss.

<sup>6</sup> Sotto il profilo formale, i rinvii presidenziali seguono tutti, dal primo rinvio del presidente

così come si è venuta assestando dal 1949, e quindi, a partire dai dati raccolti, cercare di offrirne una partizione e, infine, una valutazione complessiva anche in relazione alle tendenze evolutive della figura e dei poteri del Presidente della Repubblica.

In fondo, i lavori preparatori della Costituzione<sup>7</sup> ci mostrano come l'ana-

Einaudi del 9 aprile 1949, un medesima impostazione. Il rinvio si sostanzia in un messaggio alle Camere concernente il disegno di legge approvato, rivolto ai parlamentari, da parte del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 Cost. Nel messaggio viene, in primo luogo, rilevata la presentazione della legge per la promulgazione, di norma con la dicitura «mi è stata presentata per la promulgazione la legge concernente ...». Successivamente, il Presidente della Repubblica individua l'oggetto del rinvio (talvolta preventivamente descrivendo l'oggetto del provvedimento legislativo rinviato e la sua rilevanza ordinamentale). In un terzo momento viene individuato il parametro che si ritiene leso e, infine, la volontà, così come motivata, di richiedere alle Camere una nuova deliberazione a norma dell'art. 74 Cost. Il messaggio è controfirmato dal ministro competente «per materia». Si è già detto che, una volta rinviato, il disegno di legge viene assegnato alla Camera che per prima lo aveva approvato, conservando il numero che aveva originariamente in quel ramo del Parlamento, con l'aggiunta finale del suffisso «bis».

<sup>7</sup> In primo luogo, bisogna sottolineare che i costituenti, almeno inizialmente, non desideravano lasciare traccia della influenza regia sulla produzione legislativa (per una analisi dei lavori preparatori v. P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000, 17 ss.): in modo pressoché casuale, il potere di rinvio presidenziale viene introdotto, su proposta dell'on. Bozzi, originariamente come comma aggiuntivo dell'art. 73, solo in un momento successivo rispetto alla discussione concernente la promulgazione delle leggi. Nella proposta dell'on. Bozzi il rinvio presidenziale avrebbe costretto le Camere a riapprovare a maggioranza assoluta dei loro membri la legge rinviata. La proposta – che se approvata in questi termini avrebbe modificato radicalmente l'istituto di rinvio presidenziale – in questa sua parte, non fu accolta, come risulta dall'art. 74 Cost. Nell'idea dei costituenti il potere di rinvio presidenziale aveva due caratteri sostanziali: a) si configurava come veto sospensivo con richiesta di riesame sul merito dei rilievi specificati nel messaggio del Presidente della Repubblica; b) poteva essere posto sia per ragioni di legittimità costituzionale che per ragioni di merito in quanto la legge approvata dalle Camere apparisse al Presidente della Repubblica non genuina espressione del sentimento popolare (così l'on. Bozzi). Anzi, analizzando i lavori preparatori è stato sottolineato che proprio i rinvii di merito, invece che quelli di legittimità, «avrebbero dovuto maggiormente caratterizzare l'istituto del rinvio presidenziale». Così R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 275 (v. anche nota 21). In un certo senso, quindi, si può affermare che, nell'ottica dei costituenti, l'introduzione del potere di rinvio nasce dalla volontà di caratterizzare il Capo dello Stato come «supremo custode della Costituzione» (ancora l'on. Bozzi, ma nello stesso senso l'on. Tosato; sulla funzione di garanzia del Capo dello Stato v., recentemente, E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano, 1999) e come «moderatore supremo fra i poteri dello Stato» (così l'on. Ruini), seppur rappresentando puntualmente un chiaro segnale di diversificazione dal precedente ordinamento statutario, come emerge dalla discussione svoltasi in seno all'Assemblea costituente durante la seduta pomeridiana del 22 e antimeridiana del 23 ottobre 1947, v. *Atti della Assemblea Costituente*, IV, 1457 ss. (ma v. spec. 1467-1482; per una sintesi dei lavori preparatori v. anche V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976, 214 ss.). Nel contesto della non meditatissima discussione svoltasi in Assemblea costituente sul tema del rinvio presidenziale emergeva anche una certa, inevitabile, confusione in merito al ruolo del rinvio nella dinamica dei rapporti inter-istituzionali: ad esempio, nella visione dell'on. Tosato (cfr. quanto da questi espresso nella seduta del 23 ottobre 1947, v. *Atti della Assemblea Costituente*, IV, 1479-1480), la previsione del potere di rinvio avrebbe dovuto rappresentare una sorta di «paracadute» per il governo nei confronti del Parlamento. L'ipotesi ventilata era quella di un disegno di legge governativo approvato dalle Camere con emendamenti così penetranti da mettere in discussione o addirittura contraddire la politica generale del governo. In questo caso, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto tutelare il «suo» governo – cioè, evidentemente, l'esecutivo da lui nominato – rinviando la legge in questione per evitare le eventuali dimissioni del governo e il possibile scioglimento delle Camere. Tale eventualità è stata utilizzata in dottrina in relazione all'ipotesi dell'approvazione di una legge-provvedimento con-

lisi della prassi, anche nell'ottica di chi la Costituzione l'ha scritta, sarebbe stata un elemento caratterizzante e *integrativo* della portata dell'istituto in esame<sup>8</sup>.

Sarebbe errato, tuttavia, non avvertire preliminarmente dei pericoli insiti nello studio della prassi del rinvio presidenziale: per la sua caratteristica libertà nei fini, nei presupposti e nella stessa qualificazione giuridica, il rinvio delle leggi rappresenta un istituto legato a doppio filo con le diverse personalità e storie dei Presidenti della Repubblica, con le contingenze politiche (interne e internazionali), con le molteplici ed eterogenee emergenze istituzionali che, nel corso di questo sessantennio, hanno caratterizzato la vita del Paese (modernizzazione, debito pubblico, reiterazione dei decreti legge, scarsa qualità della legislazione e della tecnica legislativa, per citarne solo alcune)<sup>9</sup>.

Tale carattere genetico dell'istituto impone, per analizzarne fruttuosamente la prassi, di porsi a una congrua distanza dal fenomeno che si osserva, da un lato, evitando di avvicinarsi troppo alle pre-condizioni storico-politiche dei singoli rinvii (alla *cronaca*, dunque, anche se *costituzionale*), lasciando travolgere l'analisi giuridica dalle contingenze, emergenze e, in ultima analisi, opzioni politiche dei diversi Presidenti e dello stesso scrivente; dall'altro, evitando di recidere i nessi che legano inscindibilmente lo studio della prassi dei rinvii con la ricostruzione e l'evoluzione dei caratteri della figura presidenziale<sup>10</sup>.

trastante con le direttive contenute in una legge di piano – ai sensi dell'art. 41, c. 3, Cost. –, sostenendo che, in tal caso, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto rinviare tale legge per salvaguardare la coerenza e l'unità dell'indirizzo politico della maggioranza parlamentare, espresso, in via privilegiata, attraverso lo strumento, certamente più organico, della legge di piano, cfr. A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968, 113-114.

<sup>8</sup> Tale aspetto emerge espressamente nella discussione concernente la eventualità del rinvio di leggi costituzionali, che non era sfuggita all'analisi e alla elaborazione dell'Assemblea Costituente. Si decise, non senza qualche dubbio in proposito, di non vietarla, lasciando proprio alla prassi l'ultima parola (cfr. la discussione svoltasi in seno all'Assemblea nella seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947 e, in particolare, l'intervento dell'on. Perassi, in *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori dell'Assemblea Costituente*, V, 4324 ss.; peraltro si sono posti il problema della possibilità di rinvio di leggi costituzionali, fra gli altri, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 166; S.M. Cicconetti, *La promulgazione di leggi costituzionali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, 1969, 186 ss.).

<sup>9</sup> Infatti, come in parte si è già precisato, le analisi dei giuristi in materia tendono ad estendersi alle premesse storico-politiche, in tal senso, per tutti, v. A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit.

<sup>10</sup> Ricorda A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 173, che «il rapporto fra lo studio dell'organo nel suo complesso e quello delle sue singole attribuzioni è di mutua alimentazione concettuale».

## **2. PER UNA DIFFERENTE CLASSIFICAZIONE DEI RINVII: I PARAMETRI DEL RINVIO NELLA PRASSI<sup>11</sup>. I NUMERI DEL RINVIO DELLE LEGGI<sup>12</sup>**

Con l'ultimo rinvio del disegno di legge concernente «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa» (S. 3723; C. 6352, rinvio n. 59), i rinvii presidenziali dal 1948 a oggi sono stati 59, variamente distribuiti fra i diversi Presidenti della Repubblica<sup>13</sup> e nelle diverse legislature<sup>14</sup>.

L'analisi numerica dei rinvii viene svolta qui di seguito, secondo una metodologia che in parte si è anticipata, tentando di individuare i parametri del rinvio a partire dalla prassi, anche se ciò può condurre a risultati non completamente ortodossi dal punto di vista della elaborazione dottrinale concernente i parametri del rinvio<sup>15</sup>.

Tale metodo conduce a non fondare la distinzione fra rinvii sulla differenziazione fra «legittimità», «merito» ed, eventualmente, «merito costituzionale»<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Una recente opera del Servizio Studi della Camera dei deputati, *Le leggi rinviate alle Camere dal Presidente della Repubblica ex art. 74 Cost.*, nella collana «Documentazione e ricerche», n. 80, del 18 dicembre 2003, ha semplificato il lavoro di raccolta dati che caratterizza questo lavoro.

<sup>12</sup> Per analizzare il fenomeno dei rinvii è necessario premettere la metodologia con cui i dati relativi sono stati raccolti e vengono riportati nella tabella allegata. In primo luogo, i rinvii sono catalogati in ordine cronologico progressivo dal primo rinvio del Presidente Einaudi all'ultimo (n. 59) del Presidente Ciampi. Nella tabella, allegata in calce al presente lavoro, si trova il consuntivo dettagliato dei rinvii presidenziali. A ciascun rinvio è dedicata una riga, che si scompone in 4 caselle: nella prima è indicato il numero progressivo in ordine cronologico del rinvio; nella seconda il n. del disegno di legge, la legislatura in cui è stato approvato e l'identificazione dell'iniziativa legislativa (governativa o parlamentare); nella terza la data del rinvio, il Presidente che l'ha effettuato e il parametro adottato (fra quelli che nel proseguo del testo si individueranno), i motivi specifici del rinvio e la parte – gli articoli – del disegno di legge oggetto dei rilievi presidenziali; nella quarta ed ultima casella si da conto della eventuale riapprovazione del disegno di legge rinviato, del numero e del titolo della legge, della legislatura in cui è stata riapprovata e si specifica se la riapprovazione è avvenuta aderendo, in tutto o in parte, ai rilievi presidenziali.

<sup>13</sup> Di seguito si indica il n. di rinvii effettuato da ciascun Presidente, dopo aver specificato il periodo di permanenza in carica: De Nicola (1948) 0; Einaudi (1948-1955) 4; Gronchi (1955-1962) 3; Segni (1962-1964) 8; Saragat (1964-1971) 0; Leone (1971-1978) 1; Pertini (1978-1975) 7; Cossiga (1985-1992) 22; Scalfaro (1992-1999) 6; Ciampi (1999-2006) 8.

<sup>14</sup> Di seguito si indica il n. di rinvii effettuato per ciascuna legislatura: I Legisl. (1948-1953) 3; II Legisl. (1953-1958) 1; III Legisl. (1958-1963) 10; IV Legisl. (1963-1968) 1; V Legisl. (1968-1972) 0; VI Legisl. (1972-1976) 1; VII Legisl. (1976-1979) 0; VIII Legisl. (1979-1983) 7; IX Legisl. (1983-1987) 4; X Legisl. (1987-1992) 18; XI Legisl. (1992-1994) 0; XII Legisl. (1994-1996) 4; XIII Legisl. (1996-2001) 3; XIV Legisl. (2001-2006) 7.

<sup>15</sup> Si veda sul punto, fra i molti, quanto affermato da L. Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, n. 2, 312 ss.

<sup>16</sup> Peralto recenti analisi dottrinali hanno approfonditamente e minuziosamente messo in luce come «legittimità» e «merito» nel contesto dei rinvii presidenziali tendano a confondersi, cfr. A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 86 ss. secondo il quale «per un verso o per un altro, un'accezione di legittimità costituzionale concettualmente ed assiologicamente pregnante ed estesa al massimo delle sue capacità espressive consentirebbe, senza soverchie difficoltà, di motivare in suo

o fra «vizi formali» e «vizi sostanziali»<sup>17</sup>, ma a individuare, nel contesto dei parametri descritti, una ripartizione originale dei motivi di rinvio. Basandosi sulla fenomenologia dei rinvii, se ne possono individuare tre categorie:

a) i *rinvii ex art. 81, c. 4, Cost.* – che evidentemente si fondano su un parametro di legittimità della legge rinviata – assumono un carattere autonomo, anche dal punto di vista numerico, rispetto agli altri e hanno ritagliato al Presidente della Repubblica, nel corso del tempo, un ruolo peculiare (secondo quanto fra breve si spiegherà più diffusamente);

b) una seconda, altrettanto rilevante, categoria, credo possa definirsi con la generica locuzione «*rinvii di merito*». Mi sembra importante sul punto chiarire le ragioni di una tale definizione. Non mi è sfuggito, infatti, che i più recenti e autorevoli approfondimenti dottrinali sembrano saggiamente evidenziare che fra «legittimità» e «merito» non v'è, neppure concettualmente, una distanza sufficiente a delineare un confine certo e stabile<sup>18</sup>. Ciascun Presidente potrebbe, in altri termini, tramutare il proprio dissenso sull'opportunità/utilità di una legge («merito») in censura di «legittimità» e, probabilmente, viceversa. C'è un dato suggerito dalla prassi, tuttavia, che, a mio avviso, fa propendere per una classificazione di massima che si richiami al «merito» come contenitore della «legittimità» e non altrimenti. Infatti, è di tutta evidenza che non ogni legge ritenuta incostituzionale dal Presidente della Repubblica sia stata effettivamente rinviata e che non v'è un obbligo del Presidente in tal senso, salvo casi eccezionali, che per ora restano casi di scuola, mai verificatesi in concreto. Egli ha rinviato, fra le leggi approvate dalle Camere, quelle che, per ragioni di merito e/o di legittimità, ha ritenuto, a una analisi sostanziale, di voler rinviare. Insomma, la libertà nei presupposti del rinvio, così come si è verificata nella prassi, credo debba indurre a concludere che i rinvii diversi da quelli motivati per mancanza di copertura finanziaria o «meramente formali» (di cui si dirà appresso) sono comunque rinvii di merito, nel senso che, attraverso di essi, il Capo dello Stato motiva un dissenso sostanziale e contenutistico rispetto alla legge presentata per la promulgazione, dissenso che talvolta può fondarsi su (presunte) ragioni di

nome pressoché ogni rinvio» (p. 190). Aveva già intuito questa tendenza G. Grottanelli De' Santi, *op. cit.*, 197 ss. Riteneva comunque rinviabili leggi sia per motivi di merito che per motivi di legittimità A. Bozzi, *Note sul rinvio presidenziale delle leggi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 747-748. Sul tema della distinzione fra «legittimità» e «merito» e, in particolare, sul come una rigida separazione fra i due profili finisca per essere valida solo in astratto, v. A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 437 ss.

<sup>17</sup> Questi i parametri indicati da P. Falzea, *cit.*, 323 ss.

<sup>18</sup> La difficoltà di segnare un confine preciso fra «legittimità» e «merito» trova, almeno in parte, un precedente interessante nell'esperienza concernente l'art. 127 Cost. nella sua formulazione originaria, che aveva permesso alla Corte costituzionale di trasformare l'interesse nazionale, costruito e pensato come limite di merito in limite di legittimità, cfr. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, 139 ss.

legittimità costituzionale e talaltra su ragioni di merito, ma che comunque implica una valutazione di merito delle disposizioni legislative rinviate. A ciò si deve aggiungere che spesso, nella prassi, quelli che sembrerebbero rinvii saldamente fondati sulla asserita lesione di specifiche disposizioni della Carta costituzionale, si rivelano rinvii prevalentemente attinenti al merito intrinseco delle scelte legislative e viceversa. In tale tipologia si possono comunque distinguere, sul piano della ragione addotta per motivare il rinvio, sia i *rinvii per ragioni di legittimità* – che nel corpo del messaggio presidenziale asseriscono un contrasto con una disposizione di rango costituzionale, ivi compresa la giurisprudenza costituzionale – sia i rinvii «*di merito in senso stretto*»<sup>19</sup> – nei quali il Presidente della Repubblica (di norma, il Presidente Cossiga) chiede il riesame alle Camere, sulla base, come vedremo, dei criteri e dei parametri più diversi, poiché in sostanza non convinto del contenuto di merito della legge;

c) infine, seppur numericamente esigui, si danno una serie di *rinvii* che si possono definire «*meramente formali*». Si tratta cioè di quelle ipotesi, che non implicano le valutazioni proprie delle altre due categorie di rinvii segnalate, in cui il Presidente della Repubblica ritiene che il disegno di legge non abbia seguito le procedure costituzionalmente previste o non soddisfi i canoni costituzionalmente richiesti per ottenere il fine cui è volto.

Secondo questi parametri, si riscontrano 36 rinvii *ex art.* 81, c. 4, Cost.; 22 rinvii di merito; 2 rinvii meramente formali<sup>20</sup>. È interessante notare come delle 59 leggi rinviate una parte non trascurabile abbia finito per non essere più riapprovata o approvata nuovamente solo in un'altra legislatura<sup>21</sup>. Il rinvio legislativo, inoltre, ha riguardato quasi paritariamente disegni di legge di iniziativa parlamentare, 56%, e governativa, 44%.

Fino al 1983 sono stati assolutamente preponderanti i rinvii concernenti la copertura finanziaria dei disegni di legge rispetto alle censure di merito<sup>22</sup>; invece dal 1983 la proporzione si inverte e diventano preponderanti i rinvii concernenti il merito delle leggi<sup>23</sup>, che subiscono un'ulteriore impennata, diventando largamente preponderanti, durante la presidenza Ciampi (degli 8 rinvii dell'attuale presidente, ben 5 si sono fondati su ragioni di merito).

<sup>19</sup> Che, come si dirà, possono anche considerarsi «rinvii per carenza di ragionevolezza».

<sup>20</sup> Come si può notare, la somma di tutti questi rinvii porterebbe a 60, mentre invece i rinvii sinora effettuati sono 59: il fatto è che il rinvio n. 33 è bivalente, nel senso che è stato effettuato sia per ragioni finanziarie che per ragioni di merito.

<sup>21</sup> Secondo le ricerche effettuate risulta che su 59 rinvii complessivi, in 43 casi il disegno di legge è stato riapprovato nella stessa legislatura; 9 volte è stato riapprovato in legislature successive ed in 7 casi non è stato più riapprovato.

<sup>22</sup> Fino al 1983 i rinvii motivati *ex art.* 81, c. 4, sono stati 19; i rinvii di altro genere 4, di cui 3 di merito e uno meramente formale.

<sup>23</sup> Dal 1983 a oggi i rinvii motivati *ex art.* 81, c. 4, sono stati 16; i rinvii di altro genere 20, di cui 19 di merito e uno meramente formale.

Da ultimo, va segnalato che a partire dal 1987 (rinvio n. 26) il Presidente Cossiga ha rinviato anche le leggi di conversione di decreti legge. La mole di questi rinvii sul totale è rilevante: dei 34 rinvii effettuati dal 1987 a oggi, ben 11 riguardano leggi di conversione. Dal punto di vista della ripartizione delle ragioni del rinvio presidenziale di leggi di conversione ne riscontriamo 9 per mancanza di copertura finanziaria; 1 per contrasto con la giurisprudenza costituzionale consolidata (rinvio n. 46); 1 per ragioni formali (rinvio n. 53).

### **3. ANALISI DELLE SINGOLE TIPOLOGIE DI RINVIO: RINVII PER MANCANZA DI COPERTURA FINANZIARIA**

Per individuare gli aspetti peculiari del rinvio delle leggi per mancanza di copertura finanziaria è bene indicare l'ipotesi «classica» – se così si può dire – di disegno di legge che non si fa carico delle proprie conseguenze finanziarie.

Un buon esempio ci è offerto dal secondo rinvio del Presidente Einaudi concernente un disegno di legge, recante «Provvedimenti a favore di coloro che hanno bonificato, prima del 24 maggio 1946, terreni minati», riapprovato (l. 29 aprile 1950, n. 582) aderendo ai rilievi del Presidente della Repubblica.

L'art. 9 del disegno di legge rinviato prevedeva che «1. La spesa relativa all'applicazione della presente legge farà carico sullo stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa. 2. Il Ministro del Tesoro è autorizzato ad apportare al bilancio, con propri decreti, per l'attuazione della presente legge, le variazioni occorrenti nell'eventualità che le somme residue risultanti per questo titolo nel bilancio non siano sufficienti a fronteggiare gli impegni di spesa derivanti dall'esecuzione della legge».

Il Presidente Einaudi aveva espresso due rilievi: *a)* non erano specificati i mezzi con cui far fronte ai nuovi impegni finanziari; *b)* non essendo precisato l'esercizio finanziario cui si riconnetteva l'autorizzazione alla spesa, poteva dedursene che fosse autorizzata anche per gli anni successivi laddove «le somme residue risultanti nel bilancio» in corso non fossero «sufficienti a fronteggiare gli impegni di spesa derivanti dall'esecuzione della legge».

La legge, riapprovata dalle Camere, recepisce i rilievi del Presidente e l'art. 9 viene così modificato: «La spesa relativa all'applicazione della presente legge farà carico sul capitolo 253 dello stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa per l'esercizio finanziario 1949-50».

In linea di massima, come è intuibile, è questa la doglianza comune ai rinvii presidenziali per mancanza di copertura finanziaria: il legislatore prevede una nuova spesa senza individuare la sua copertura effettiva (e, nel caso di specie, senza determinare un limite cronologico all'autorizzazione di spesa).

Ma la tipologia dei rinvii per mancanza di copertura, oltre a essere numerosa, è anche ricca di spunti originali<sup>24</sup>. Fra gli altri, ne ho selezionati 4, che mi sembrano maggiormente esemplificativi:

1) il 5 agosto 1962 il Presidente Segni rinvia il disegno di legge recante «Modificazione alla legge 20 giugno 1955, n. 519, recante disposizioni sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato» (n. 8). Il Presidente aveva notato che l'art. 3 del disegno di legge prevedeva solo formalmente una copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla previste assunzioni in organico di nuovi avvocati dello Stato. Si affermava, infatti, che all'onere finanziario si sarebbe provveduto «con un'aliquota delle maggiori entrate recate dal provvedimento concernente i ritocchi alla tariffa delle tasse di bollo sui documenti di trasporto» (così l'art. 3 del disegno di legge).

Il provvedimento *di copertura* richiamato, tuttavia, non era ancora stato approvato in quanto il relativo disegno di legge giaceva in commissione al Senato e dunque la copertura risultava, almeno momentaneamente, fittizia. Il disegno di legge sarà poi riapprovato aderendo ai rilievi del Presidente della Repubblica e, quindi, con apposita copertura finanziaria<sup>25</sup> (l. 14 novembre 1962, n. 1609);

2) sul piano degli effetti sui provvedimenti legislativi rinviati è interessante il rinvio del 2 febbraio 1963, effettuato ancora dal Presidente Segni, concernente il disegno di legge recante «Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado» (n. 11).

In questo caso la proposta di legge istituiva all'art. 13 un «Corpo di polizia lagunare» con tanto di organico individuato in una tabella allegata. Gli oneri finanziari di questo nuovo corpo di polizia erano imputati a un capitolo n. 7 del bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici dedicato alla copertura di spese fisse e obbligatorie, già individuate, e quindi non estensibili e non capienti ai fini della copertura di ulteriori e nuove spese (almeno a parere del Presidente della Repubblica). La legge – e questo è l'elemento di rilievo – viene riapprovata (l. n. 366 del 1963) espungendo l'istituzione del corpo di polizia lagunare, dunque accogliendo i rilievi presidenziali;

3) nel 1983 (il 19 gennaio) vi è un peculiare rinvio «finanziario» nel quale il Presidente Pertini coglie l'occasione per affrontare tre temi: il rapporto fra corretta attuazione dell'art. 81, c. 4 e il debito pubblico («in dirompente espan-

<sup>24</sup> Tenendo presente la formulazione dell'art. 81, c. 4, Cost., («Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicarvi i mezzi per farvi fronte») è interessante valutare la casistica dei rinvii presidenziali e, attraverso di essa, le peculiari modalità con cui il legislatore ha tentato di eluderne il disposto.

<sup>25</sup> Questo il nuovo articolo 3 della legge n. 1609 del 1962: «All'onere di lire 33.740.000 derivante dall'applicazione della presente legge nell'esercizio finanziario 1962-63 si provvederà con un'aliquota delle maggiori entrate recate dalla legge 22 agosto 1962, n. 1283, concernente ritocchi alla tariffa delle tasse di bollo sui documenti di trasporto».

sione», secondo il Presidente); una breve ricostruzione del potere di rinvio definito, secondo la sua visione, come «potere non impeditivo, ma riflessivo»; infine la questione di merito, fra le più particolari<sup>26</sup>. Infatti, il legislatore, approvando il disegno di legge recante «Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca Europea per gli Investimenti» (n. 21), aveva previsto il trasferimento alla BEI di ingenti risorse. Siccome, tuttavia, queste risorse non sarebbero state stanziate che a partire dal successivo anno 1984... si era ritenuto di non prevedere alcuna copertura finanziaria di questa nuova spesa. Anche in questo caso, la l. 18 aprile 1984, n. 88, recante il medesimo titolo del disegno di legge, sarà riapprovata aderendo ai rilievi del Presidente della Repubblica e quindi introducendo un nuovo art. 3 recante apposita copertura finanziaria<sup>27</sup>;

4) altra ipotesi tipica di elusione dell'art. 81, c. 4, e di conseguente rinvio del Presidente Pertini<sup>28</sup>, quella riguardante il disegno di legge recante «Concessione di un contributo annuo di lire 400 milioni a favore della società Dante Alighieri per il triennio 1982-84» (n. 22). Nella fattispecie l'elusione dell'art. 81 Cost. derivava dal finanziamento di una parte del contributo (di per sé non ingente) con il «Fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi ed altre spese connessi ad operazioni di ricorso al mercato» e, cioè, con il fondo attraverso il quale, in quegli anni di inflazione galoppante, venivano pagati gli interessi sul nostro già enorme debito pubblico. In questo caso, dunque, non manca formalmente la copertura, ma questa costituisce un sostanziale raggio, secondo il Presidente della Repubblica, dell'art. 81, c. 4.

Avendone abbozzato la casistica, bisogna chiedersi quale sia il ruolo specifico di questa tipologia di rinvii<sup>29</sup>. Si tratta, lo si è già chiarito, della categoria più folta. Ora si deve aggiungere – anche tenendo conto dell'alta percentuale di riapprovazione secondo le indicazioni presidenziali<sup>30</sup> – che il soggetto

<sup>26</sup> Una analisi di questo rinvio è svolta anche da M.C. Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 225.

<sup>27</sup> In questo caso, dunque, il rinvio presidenziale ha l'effetto di obbligare il Parlamento (e, indirettamente, il Governo) a trovare le risorse necessarie per coprire l'aumento della quota di partecipazione alla BEI. Non è privo di rilievo il fatto che la legge venne riapprovata solo nella legislatura successiva, in particolare nell'anno 1984 cui si riferiva l'impegno di spesa.

<sup>28</sup> Anche questo rinvio è commentato da M.C. Grisolia, *op. cit.*, 226. Interessante rilevare come il rinvio sia stato effettuato a pochi giorni dallo scioglimento delle Camere: anche in questo caso la legge sarà riapprovata solo nella successiva legislatura.

<sup>29</sup> Per l'individuazione specifica dei rinvii presidenziali motivati dalla mancata copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81, c. 4, si rimanda alla apposita tabella.

<sup>30</sup> Questa la casistica, dal punto di vista della eventuale nuova approvazione da parte delle Camere, dei rinvii ex art. 81, c. 4: in 20 casi i disegni di legge sono stati riapprovati recependo i rilievi presidenziali nella stessa legislatura; in 8 casi sono stati riapprovati recependo i rilievi nella legislatura successiva; in un caso il disegno di legge è stato riapprovato recependo solo parzialmente i rilievi nella stessa legislatura; in 4 casi la riapprovazione è avvenuta senza recepire i rilievi del Capo dello Stato e in 3 casi i disegni di legge rinviati non sono stati riapprovati.

più adatto per fornire una adeguata tutela dell'ordinamento costituzionale rispetto a questo tipo di lesioni «finanziarie» della Costituzione è proprio il Presidente della Repubblica<sup>31</sup>.

Ciò dipende sia dal momento in cui il Capo dello Stato svolge questo controllo di copertura finanziaria (e cioè in via preventiva), sia dal fatto che eventuali pronunce della Corte costituzionale in materia di mancanza di copertura finanziaria giungono, di norma, quando gli effetti finanziari delle leggi che non hanno idonea copertura si sono ormai prodotti<sup>32</sup>. Non solo: il rinvio presidenziale, anche grazie alla libertà nei parametri adottabili per rinviare una legge alle Camere, rappresenta un ostacolo efficace – giuridico (prima) e politico (poi) – a iniziative legislative senza copertura. In altri termini, se le Camere approvano un disegno di legge senza copertura (o con copertura «traballante» in quanto finanziata con il debito pubblico o con un decreto legge o in forza del richiamo a una legge non ancora approvata)<sup>33</sup> e il Presidente della Repubblica lo rinvia, diventa *politicamente* difficile riapprovare quel disegno di legge *tamquam non esset* (in tal senso, si veda esemplificativamente il rinvio n. 11). Si può quindi ipotizzare serenamente che, in questa «nicchia», il Capo dello Stato svolga una funzione di garanzia costituzionale «originale» e «autonoma», che egli solo può svolgere efficacemente e con un sufficiente grado di effettività<sup>34</sup>. È, d'altra parte, evidente che, mentre attraverso siffatto genere di rinvii poneva sotto i riflettori della pubblica opinione e delle istituzioni tale grave irresponsabilità finanziaria che per anni ha caratterizzato la legislazione italiana<sup>35</sup>, provocando danni che oggi scontiamo pesantemente, il Presidente della Repubblica non aveva strumenti sufficienti per modificare la rotta.

Il grido del Presidente Pertini (rinvio n. 21), volto a formalizzare la richiesta di maggiore responsabilità di Parlamento e Governo nella copertura sistematica ed effettiva delle nuove spese, non poteva, di per sé, essere suffi-

<sup>31</sup> Si tratta di un punto fermo della dottrina che se n'è occupata: cfr., per tutti, M.C. Grisolia, *op. cit.*, 224; G. Grottanelli De' Santi, *op. cit.*, 223.

<sup>32</sup> Talvolta, in realtà, è la Corte costituzionale stessa a non rispettare l'art. 81, c. 4, in quanto con le proprie decisioni finisce per istituire nuove spese eludendo quanto è vietato al legislatore. Sul problema degli effetti finanziari delle decisioni della Corte costituzionale, cfr. E. Grosso, *Sentenze costituzionali di spesa che non costino*, Torino, 1991, 45 ss.; e anche, dello stesso A., *La sentenza n. 88 del 1992: un'alternativa alle «additive di prestazione»?», in Giurisprudenza costituzionale*, 1992, n. 3, 2374 ss.

<sup>33</sup> Si tratta rispettivamente dei rinvii nn. 22, 24, 8. Il primo e il terzo sono già stati descritti nel testo, par. 4, *sub* 4) e *sub* 1); il secondo è descritto, a seguire, nel par. 6.

<sup>34</sup> Si pensi con quali difficoltà, in assenza di un soggetto istituzionale che possa intervenire in via preventiva, come testimoniato da alcune sentenze della Corte costituzionale pronunciate sul finire dell'anno 2004 (in particolare, la n. 425, ma anche la n. 320), possa essere effettuato *ex post* il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali in materia di investimenti *ex art.* 119, c. 6 (secondo il quale enti locali e regioni «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento»).

<sup>35</sup> Sull'evoluzione attuale del controllo sulla copertura finanziaria delle leggi da parte della Corte costituzionale e sul nuovo ruolo della Corte dei Conti, v. C. De Fiore, *Il rinvio delle leggi*, cit., 205 (v. spec. le note 134 e 63).

ciente a risolvere il problema. Era tuttavia in grado di tentare di sollevare la questione, di contribuire a farne un tema al centro della discussione pubblica: in tal senso, l'istituto del rinvio<sup>36</sup> e il suo utilizzo nella prassi rispetto alle violazioni dell'art. 81, c. 4, sembrano aver caratterizzato la figura del Presidente della Repubblica per questa funzione di raccordo fra emergenza istituzionale, diritto, politica e «corrente popolare»<sup>37</sup>.

#### 4. SEGUE: I RINVII «DI MERITO»

I rinvii di merito sono estremamente eterogenei fra loro e meritano attenzione, soprattutto, in relazione ai parametri usati dai diversi Presidenti della Repubblica per rinviare i disegni di legge alle Camere<sup>38</sup>.

Va precisato che dei complessivi 22 rinvii di merito ben 13 sono stati richiesti dal Presidente Cossiga nel biennio 1990-92. Per il resto, 2 da Einaudi, 1 da Leone, 1 da Scalfaro e 5 da Ciampi.

Per individuare – seppur sommariamente – i caratteri comuni e le diverse tipologie di rinvio di merito (attinenti, cioè, a elementi contenutistici dei provvedimenti legislativi) riscontrabili nella prassi è forse utile distinguerli, come anticipato, in 2 categorie:

a) in una prima categoria – dei «rinvii per ragioni di legittimità» – farei rientrare tutti i rinvii con i quali si denuncia il contrasto di un disegno di legge con individuate norme della Costituzione (v. rinvii nn. 3, 16, 43, 45, 52, 54, 57, 58) o, secondo una prassi invalsa di recente<sup>39</sup>, con la giurisprudenza costituzio-

<sup>36</sup> D'altra parte, credo, proprio il fatto che il Presidente della Repubblica non abbia gli strumenti per bloccare il procedimento legislativo vale a rispondere a chi gli imputa di aver proceduto «a caso» (A. Ruggieri, *op. cit.*, 208 ss.) anche nel rinvio di leggi senza copertura finanziaria: se egli può sollevare, ma non risolvere, problemi di ordine istituzionale e costituzionale, come quello della elusione dell'art. 81, c. 4, Cost., non gli si può richiedere di indagare sempre e comunque la effettiva copertura finanziaria delle leggi che il Parlamento approva (e non solo perché non ne ha gli strumenti: cfr. G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica (commento all'art. 84 Cost.)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, 55 ss.): non è questo il suo ruolo. E, sia detto per inciso, non è nemmeno questa la funzione del potere di rinvio che sicuramente si caratterizza molto di più per essere – come forse non è stato abbastanza nei primi decenni della Repubblica – uno degli strumenti presidenziali per garantire l'equilibrio fra i poteri, che non una sorta di «ghigliottina provvisoria» della legge.

<sup>37</sup> Secondo la bella immagine dell'on. Bozzi, cfr. seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, v. *Atti della Assemblea Costituente*, IV, 1473.

<sup>38</sup> Sottolinea, partendo dall'analisi della prassi, la flessibilità dello strumento del rinvio, in relazione ai diversissimi parametri utilizzabili, R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 297.

<sup>39</sup> In realtà, anche se il primo rinvio fondato sul contrasto del disegno di legge con la giurisprudenza costituzionale è stato deciso dal Presidente Scalfaro (n. 46), già il Presidente Cossiga aveva ampiamente motivato un suo importato rinvio anche col contrasto con alcune sentenze del giudice costituzionale (si tratta del rinvio n. 41 del disegno di legge recante «Norme in materia di obiezione di coscienza», effettuato, fra l'altro, il giorno precedente allo scioglimento delle Camere – rispettivamente 1 e 2 febbraio 1992). Ancor prima, il Presidente Pertini si era richiamato alla interpretazione resa da una sentenza della Corte costituzionale in materia di art. 81, c. 4, nel rinvio n. 19 del disegno

nale consolidata ed anche con singole sentenze della Corte Costituzionale (v. rinvii nn. 46 e 56)<sup>40</sup>. In tale prospettiva il Presidente della Repubblica esercita una sorta di controllo preventivo<sup>41</sup> di costituzionalità delle leggi, paragonandole, secondo la sua libera sensibilità, al testo costituzionale o all'interpretazione del testo scaturente dalle decisioni del giudice costituzionale.

Le disposizioni costituzionali utilizzate sono gli artt. 97 e 106 (rinvio n. 3); artt. 3, 104 e 107 (rinvio n. 16); artt. 3 e 97 (rinvio n. 43); art. 119 (rinvio n. 45); art. 3 (rinvio n. 52); art. 122 (rinvio n. 54); artt. 101, 104, 105, 110, 112, 134 (rinvio n. 57); artt. 97, 111 (rinvio n. 58).

Come è evidente, salvo il riferimento al principio di eguaglianza, si tratta di disposizioni della Parte Seconda della Costituzione<sup>42</sup>, per lo più concernenti la pubblica amministrazione e la magistratura. Di recente, poi, il Presidente della Repubblica ha tentato di intervenire anche nei rapporti Stato-regioni, rinviando leggi in materia (rinvii nn. 45 e 54);

b) una seconda, corposa, categoria – che precedentemente si è definita «rinvii di merito in senso stretto» – riguarda i rinvii in cui non si individua alcuna specifica violazione di singole norme costituzionali, ma si adottano i parametri considerati idonei rispetto al rinvio da svolgere (v. rinvii nn. 4, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 44).

Ecco i parametri adottati dai Presidenti della Repubblica: «mancanza di coordinamento con altre norme legislative» (v. rinvio n. 31), «ragioni di coerenza ordinamentale e di convenienza istituzionale» (v. rinvii nn. 32 e 39), «ragioni di merito istituzionale» (v. rinvii nn. 4 e 33), «ragionevolezza delle disposizioni» (v. rinvio n. 34), «ragioni di opportunità» (v. rinvii nn. 35 e 40), «coerenza con la legislazione precedente» (v. rinvio n. 36), «ragioni di legittimità costituzionale e di carente congruità costituzionale» (v. rinvii nn. 37 e 44), «non completa attuazione dei valori costituzionali» (v. rinvio n. 41). A

di legge recante «Disposizioni concernenti i trattamenti previdenziali dei lavoratori dipendenti del settore agricolo» (nello stesso senso v. rinvio n. 21).

<sup>40</sup> Si tratta, peraltro, del rinvio (n. 56) da parte del Presidente Ciampi delle «Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione» per contrasto con diverse sentenze della Corte Costituzionale, fra cui in particolare, la sent. n. 466 del 2002. Anche quest'ultimo parametro tende a far assumere al Presidente della Repubblica un vero e proprio ruolo tutorio della Costituzione, che però, specialmente di fronte a maggioranze parlamentari compatte, corre il rischio di apparire un'arma un po' spuntata: infatti, ad es., la c.d. legge Gasparri rispetto ai rilievi presidenziali non ha operato che modifiche «cosmetiche», specialmente considerando anche il tenore del «messaggio preventivo» del 23 luglio 2002 da parte del Presidente Ciampi, di cui successivamente si tratterà.

<sup>41</sup> È contrario a configurare il potere di rinvio come potere di controllo o come potere consultivo S. Bartholini, *La promulgazione*, cit., 433-434.

<sup>42</sup> Aveva già notato questa tendenza L. Paladin, (voce) *Presidente della Repubblica*, Enciclopedia del diritto, XXXV, Milano, 1986, 214.

ben vedere, seguendo l'impostazione della dottrina, si potrebbe discutere, in relazione a tutti questi parametri, di «rinvii per difetto di ragionevolezza»<sup>43</sup>.

In tali casi i rilievi presidenziali sono e possono essere i più diversi, anche perché, come si può constatare dall'elenco appena stilato, in buona sostanza il parametro viene creato *ad hoc* dal Capo dello Stato. Bisogna solo aggiungere che questa impostazione è tipica e può essere pacificamente definita «dottrina Cossiga»<sup>44</sup>, in quanto dei dodici rinvii inseriti in questa categoria ben undici sono stati effettuati dal Presidente Cossiga.

In generale, rispetto ai «rinvii finanziari», nel caso di rinvii di merito le Camere si conformano con minor frequenza ai rilievi presidenziali<sup>45</sup>.

La ragione è facilmente intuibile: con questo genere di rinvii, comunque motivati, il Presidente della Repubblica fa ingresso nel nucleo proprio della legislazione, commentando, criticando, chiedendo la modifica di equilibri faticosamente raggiunti in sede parlamentare. In tal modo, egli mette in pericolo la convergenza e la coesione della maggioranza parlamentare, generando, alternativamente, una maggior chiusura delle Camere rispetto ai suoi rilievi oppure la volontà di non riapprovare il progetto di legge rinviato.

C'è un altro dato, però, che unito a quello appena esaminato può suscitare una ulteriore serie di valutazioni. Se confrontiamo tutti i rinvii effettuati fino alla fine della VIII legislatura (1948-1983) con quelli compiuti a partire dalla IX legislatura fino a oggi (1983-2006), non possiamo non notare un profondo mutamento dal punto di vista dei parametri utilizzati dai Presidenti della Repubblica, oltre a una maggior frequenza dei rinvii – tendenza che rimane verificabile anche se il dato si depura dalla iperattività del Presidente Cossiga.

A sua volta, questo secondo periodo si può scomporre in due fasi. Una prima fase, dal 1983 al 1994, è caratterizzata dall'implodere del sistema politico e, per quel che qui interessa, dai numerosi e continui rinvii del Presidente Cossiga e dalla primissima parte della presidenza Scalfaro, in cui il sistema è ancora in fase di assestamento. Questa potrebbe definirsi come «fase di transizione». Dal 1994 al 2006, invece, si assiste alla progressiva bipolarizzazione

<sup>43</sup> In quanto il Capo dello Stato finisce per svolgere, utilizzando i parametri citati, un sindacato di merito dell'atto legislativo basato sul principio di ragionevolezza, inteso sia come «sindacato nel merito dell'atto legislativo secondo principi di diritto» che come «principio di ordine del fenomeno giuridico», cfr. A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 447 ss. e 453 ss.

<sup>44</sup> Si trattò effettivamente di una dottrina, prima enunciata e poi messa in atto dal Presidente Cossiga: l'enunciazione risale al rinvio n. 32, in cui si afferma che il potere-dovere di rinvio delle leggi, pur dovendo essere esercitato con prudenza, può avere come parametro sia la legittimità costituzionale che la tutela di altri interessi e valori costituzionali e istituzionali (definita come merito costituzionale). Sul punto v. R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 291.

<sup>45</sup> Questa la casistica concernente la riapprovazione dei rinvii di merito: in 6 casi i disegni di legge vengono riapprovati recependo i rilievi; in 8 sono riapprovati recependo solo parzialmente i rilievi; in 3 casi la riapprovazione avviene senza recepire i rilievi; 4 volte i disegni di legge non sono stati riapprovati.

e, lentamente, a una certa (tendenziale e non senza contraddizioni) stabilizzazione del sistema politico, cui consegue l'accentuarsi di alcuni caratteri del potere di rinvio, come fra breve si vedrà. Questa potrebbe dirsi la «fase del maggioritario».

Comunque, il numero complessivo di rinvii fino al 1983 è di 23 (poco più di un rinvio ogni due anni); dal 1983 a oggi, invece, sono 36 le leggi rinviate (non troppo lontano dai due rinvii all'anno)<sup>46</sup>.

Inoltre, dei 23 rinvii effettuati fino al 1983, ben 19 riguardano la mancanza di copertura finanziaria. Successivamente il *trend* si inverte: su 36 rinvii, ben 19 si fondano su ragioni di merito nel senso precedentemente definito (sono 16 i rinvii finanziari e uno il rinvio meramente formale).

È fin troppo evidente che tale andamento ricalca la progressiva crisi del sistema dei partiti, culminata all'inizio degli anni '90, e l'avvento del sistema maggioritario. In tale contesto, anche attraverso un più frequente utilizzo dell'istituto, i Presidenti della Repubblica hanno assunto un ruolo maggiormente dialettico con i poteri esecutivo e legislativo, talvolta a causa della debolezza di questi ultimi, talaltra – come è sembrato accadere durante la XIV legislatura – a causa della loro forza.

Per quanto momentaneamente interessa, si deve segnalare la tendenza a un maggiore coinvolgimento formale – e informale, presumo – del Presidente della Repubblica nel procedimento legislativo, attraverso la crescita esponenziale delle censure di merito alla legislazione a partire dagli anni '80.

Posta questa doverosa premessa, bisogna altresì sottolineare che la casistica dei rinvii di merito è molto variegata: si va dal «rinvio-manifesto liberale» del Presidente Einaudi (n. 4) in materia di *diritti casuali* ai «rinvii-conflitto» del Presidente Cossiga (n. 40, ad es.); dal tono dialogante, quasi timido, del Presidente Leone (n. 16) che sembra moderatamente suggerire talune modifiche<sup>47</sup> al secco e preoccupato rinvio della recente legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario (n. 57).

A ciò si deve aggiungere che, di norma, nessun Presidente si è fatto mai risolvere al rinvio di merito di una legge sull'onda di pressioni mediatiche, che

<sup>46</sup> In realtà, il dato potrebbe ulteriormente essere suddiviso: infatti, se è vero che fino al 1983 i rinvii sono stati complessivamente 23, bisogna sottolineare che di questi ben 15 sono stati effettuati fra il 1948 e il 1964 e che fra il 1964 e il 1981 – in diciassette anni – solo un disegno di legge è stato rinviato.

<sup>47</sup> Infatti, dopo aver rilevato la non conformità agli artt. 3 e 104 Cost. di una disposizione riguardante la eleggibilità al CSM di magistrati, egli introduce così le ulteriori censure: «la necessità di un riesame della legge da parte del Parlamento sotto l'anzidetto profilo di legittimità costituzionale, mi induce a prospettare ulteriori dubbi, attinenti alla legittimità, ed anche al merito, di altre disposizioni contenute nello stesso articolo (...)». Nello stesso rinvio il raffinato Presidente Leone si spinge a proporre le misure correttive alle incongruità segnalate alle Camere. Su tale rinvio presidenziale si veda il commento critico di S. Bartole, *Divagazioni a margine del rinvio presidenziale della recente legge sul Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 448 ss.

semmai hanno ottenuto l'effetto opposto da quello desiderato (la casistica delle pressioni sul Capo dello Stato è foltissima: bastino il primo «grande» esempio e l'ultimo, rispettivamente, cioè, il mancato rinvio della legge Scelba da parte del Presidente Einaudi<sup>48</sup> e il mancato rinvio della nuova legge elettorale proporzionale da parte del Presidente Ciampi<sup>49</sup> – che comunque risulta averla seguita da vicino, probabilmente influenzandone il contenuto). In tal senso si denota una certa autonomia dell'inquilino del Quirinale: si sono verificati casi di rinvii sollecitati (da parte delle forze politiche) e quindi effettivamente avvenuti – come il rinvio della legge sull'ordinamento giudiziario –; ce ne sono stati altri richiesti ma non effettuati – come quello già citato della nuova legge elettorale –; altri ancora, implicitamente annunciati dallo stesso Capo dello Stato e poi effettuati – è il caso del rinvio della legge Gasparri, preceduto dal noto messaggio alle Camere del 23 luglio 2002 –; infine, ci sono stati rinvii non richiesti e scarsamente sentiti sia dalle forze politiche che dall'opinione pubblica, che pure il Presidente della Repubblica si è deciso a effettuare – è il caso del rinvio della legge in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali in quanto non recante esclusivamente «principi fondamentali». L'impressione generale, dunque, è che questi proceda liberamente, valutando di volta in volta il contegno da assumere.

##### **5. I RINVII «FORMALI» (A TUTELA DELLE PROCEDURE COSTITUZIONALI)**

Per completare questa veloce analisi della prassi, si deve accennare all'ultima tipologia di rinvii individuata. Si tratta di quelli che definisco rinvii «meramente formali», per indicare la doglianza del Presidente della Repubblica concernente il mancato rispetto delle procedure costituzionali nell'*iter* di approvazione della legge.

I casi in questione sono essenzialmente due (rinvii nn. 6 e 53), ma se ne possono citare altri due (rinvii nn. 24 e 57).

Nel primo caso (n. 6), il Presidente Gronchi rinviava alle Camere una legge approvata in via definitiva e nello stesso testo da entrambe le Camere (quindi una legge perfetta), ma presentata al Presidente della Repubblica per la promulgazione solo dopo due mesi e venti giorni, contravvenendo al

<sup>48</sup> Su cui vedi la ricostruzione e l'opinione di L. Carlassarre, *Il Presidente della Repubblica (commento all'art. 88 Cost.)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, 42 ss.

<sup>49</sup> Su cui si veda lo scambio dialettico fra F.P. Casavola, *Una legge elettorale con troppe incognite*, in *Il Messaggero*, 18 dicembre 2005 e A. Pace, *Legge elettorale, firmarla non è obbligatorio*, in *Europa*, 20 dicembre 2005: secondo il primo A. il Presidente della Repubblica non avrebbe potuto rinviare la legge elettorale fondandosi su di un giudizio di ragionevolezza che «spetta alla Corte costituzionale». Il secondo A. replica che solo il Presidente della Repubblica, in casi come questo, potrebbe svolgere una tempestiva azione di «buona amministrazione presidenziale», rinviando la legge elettorale anche sulla base di considerazioni concernenti la ragionevolezza.

termine di trenta giorni stabilito dall'art. 73, c. 1, Cost.<sup>50</sup>. Così facendo egli «veniva in sostanza a censurare un comportamento degli organi parlamentari competenti, piuttosto che un intrinseco vizio dell'atto legislativo rinviato»<sup>51</sup>. La legge veniva successivamente riapprovata nel rispetto del termine dell'art. 73, c. 1, così come richiesto nel messaggio di rinvio.

Nel secondo caso (n. 53), invece, il Presidente Ciampi ha rinviato la legge di conversione di un decreto-legge in quanto: *a*) contenente la proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa – nonostante fosse giacente in Parlamento un analogo disegno di legge diretto a prorogare lo stesso termine<sup>52</sup>; *b*) recante numerose disposizioni eterogenee rispetto al con-

<sup>50</sup> Questo rinvio del Presidente Gronchi ha fatto molto discutere la dottrina. L'art. 73, c. 1, individua un termine di 30 giorni per la promulgazione che vale per tutti gli attori in gioco: per le Camere che dopo l'approvazione debbono inviare la legge al Governo; per quest'ultimo che la deve sollecitamente far pervenire al Presidente della Repubblica affinché questi possa avere un tempo sufficiente per decidere se promulgare o rinviare. In questa «triangolazione cooperativa», di fatto, ciascun organo può ritardare l'attività dell'altro. D'altra parte, il Presidente della Repubblica, ritenendo evidentemente di non poter più promulgare la legge decorsi i trenta giorni dalla sua approvazione ritenne di doverla rinviare. Al contrario, la dottrina ritiene che, essendo il momento della promulgazione intrinsecamente legato a quello dell'eventuale rinvio, «allo spirare del termine (...) sono concepibili solo due ipotesi: o non scade la possibilità di rinviare, ma allora permane anche quella di promulgare; oppure quest'ultima si consuma, ma allora si esaurisce nello stesso tempo anche la prima» (così C. Chimenti, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1969, 190). In realtà, come l'A. appena citato non manca di ricordare (p. 193) ancora una volta la prassi ha superato le contrarietà dottrinali: il Parlamento ha aderito ai rilievi del Presidente riapprovando la legge e quindi, implicitamente avallando il contegno presidenziale, come spiega con chiarezza G. Grottanelli De' Santi, *op. cit.*, 208-210; per un commento analitico del rinvio v. G.U. Rescigno, *Considerazioni critiche sul messaggio del Presidente della Repubblica del 7 ottobre 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 1287 ss.

<sup>51</sup> Così L. Paladini, (voce) *Presidente della Repubblica*, Enciclopedia del diritto, XXXV, Milano, 1986, 213, nt. 240.

<sup>52</sup> Tale rinvio, dimostra contemporaneamente un duplice livello di interesse. Il primo, apparentemente non attinente al nostro tema, riguarda il fatto che, investigando in merito al disegno di legge governativo per la proroga della delega scaduta, mi sono chiesto per quale ragione il Governo, invece di far approvare il suo disegno di legge, avesse tentato la strada di prorogare la delega scaduta attraverso un decreto-legge e la sua legge di conversione. Peraltro il disegno di legge governativo, dopo il rinvio della legge di conversione, era stato approvato rapidissimamente il 17 luglio 2002 e promulgato il 30 luglio. La risposta non afferrisce, come anticipato, direttamente al problema del rinvio delle leggi, ma riguarda il modo con cui ordinariamente il governo utilizza il decreto legge: «il disegno di legge di conversione è trattato in maniera del tutto fungibile ed equivalente rispetto ai disegni di legge ordinaria, a dispetto del suo differente statuto procedurale (tempo d'esame delimitato, parere del Comitato per la Legislazione, esclusione del contingentamento dei tempi, riserva massima della metà del tempo complessivo di discussione)», così A. Simoncini, *Le funzioni del decreto legge*, Milano, 2003, 474. Premesso questo anomalo, ma reale, accostamento fra disegno di legge «ordinario» e disegno di legge di conversione, il rinvio presidenziale assume, nell'ottica del rinvio formale, un ben più ampio significato. Riprendendo le parole dell'A. citato si può concludere che «l'effetto di questo rinvio presidenziale nel nostro sistema costituzionale appare soprattutto quello di un rafforzamento della effettività della disciplina costituzionale e regolamentare dell'*iter* di conversione dei decreti legge ed, in particolare, della sua "specialità" rispetto al procedimento ordinario; a tali discipline, infatti, viene affiancata, in caso di violazione, la ben più effettiva sanzione di un rinvio presidenziale *definitivo* e non più sospensivo» (ancora p. 474). È invece critico e, in sostanza, dimostra la «infondatezza» e la incongruenza dei parametri evocati nel messaggio presidenziale di rinvio della legge di conversione in parola, P. Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003, 385 ss. Credo peraltro

tenuto iniziale del decreto legge. I contenuti del decreto legge non convertito venivano in parte trasposti: a) nell'art. 1 del decreto-legge n. 68 del 2002, successivamente convertito nella l. 18 giugno 2002, n. 118 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 19 aprile 2002, n. 68, recante disposizioni urgenti per il settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi»; b) per quanto riguarda le disposizioni finanziarie del decreto legge non convertito, nell'art. 3-ter della l. 27 dicembre 2002, n. 292; «Interventi urgenti per la tutela della bufala mediterranea italiana».

In particolare il rilievo concernente la proroga della delega legislativa attraverso la legge di conversione veniva rispettato e, successivamente, si approvava una nuova legge (n. 180 del 2002) recante apposita delega al governo.

Nel terzo caso<sup>53</sup>, il Presidente Cossiga ha rinviato una legge per mancanza di copertura finanziaria, in quanto la copertura stessa era parzialmente garantita dalla reiterazione di un decreto legge. Il Presidente, in questa circostanza, ha ritenuto, nonostante il decreto legge sia, per definizione, un atto avente forza di legge, che quella fonte primaria, a causa della sua intrinseca provvisorietà, fosse inidonea a garantire la copertura finanziaria di una nuova spesa (nella specie, del disegno di legge recante «disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno»).

L'ultimo caso di rinvio formale è quello contenuto recentemente nel rinvio n. 57 concernente la legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario. Il Capo dello Stato sottolinea, nel messaggio di rinvio, che l'analisi del testo è resa difficile «dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi e occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo». Il Presidente Ciampi coglie l'occasione «per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle

che le tesi dei due autori citati non siano in contraddizione: infatti, mentre mi sembra assolutamente corretta l'analisi di Carnevale in merito alla inconferenza dei parametri scelti dal Presidente della Repubblica rispetto al tema «giuridico» del suo rinvio, credo anche che siano altrettanto corrette – muovendosi sul piano proprio del rinvio delle leggi: i rapporti fra Presidente, Governo e Parlamento – i rilievi di Simoncini, che dimostrano la preoccupazione presidenziale concernente un uso delle diverse procedure legislative per il fine cui sono volte. In una posizione intermedia mi sembra si collochi A. Celotto, *Un rinvio rigoroso... ma laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2002, 810 ss.: egli ricostruisce approfonditamente i parametri utilizzati nel rinvio, rilevando, in linea col Carnevale, l'incongruenza di buona parte di essi (in particolare, del richiamo al valore della l. n. 400 del 1988 e all'art. 77 Cost. riferito non al decreto legge, ma alla sua legge di conversione), ma «salvando» la censura presidenziale in merito alla proroga di un termine scaduto per l'esercizio di una delega. Inoltre, l'A. ritiene – e si tornerà indirettamente sul punto in sede di conclusioni – che si tratti di «un rinvio nel complesso condivisibile, per quanto non adeguatamente motivato rispetto alle tesi portanti» e conclude affermando che «il disallineamento fra organi di garanzia (Capo dello Stato e Corte costituzionale) non manca di destare perplessità, ma (...) ci fa rilevare – riprendendo i termini della tradizionale polemica fra Schmitt e Kelsen – che in fondo di custodi della Costituzione è... sempre meglio averne due!».

<sup>53</sup> Inserito fra i rinvii *ex art.* 81, c. 4, Cost., a causa della specifica doglianza presidenziale.

norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'art. 72 della Costituzione secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale"<sup>54</sup>.

In tutti questi casi, oltre che stigmatizzare eventualmente altri aspetti (di merito, di legittimità), il Presidente della Repubblica accende i riflettori sul modo di operare del Parlamento (o del binomio Governo-Parlamento), cercando di tutelare un bene peculiare: il rispetto delle procedure costituzionali nella produzione legislativa. Dunque, anche se usato rarissimamente, un altro ruolo tipico per il Capo dello Stato.

## **6. SEGUE: IL RINVIO DI LEGGI DI CONVERSIONE**

A partire dal 1987 il Presidente Cossiga ha iniziato a rinviare anche disegni di legge di conversione di decreti legge (n. 26).

È noto che in quegli anni la decretazione d'urgenza aveva assunto, attraverso la prassi della reiterazione, buona parte delle caratteristiche e della stabilità proprie della stessa legislazione ordinaria e che, con certezza, il riprodursi indefinito di questo stato di cose dava luogo a una anomalia nei rapporti fra potere legislativo ed esecutivo disegnati nella Costituzione<sup>55</sup>.

Mentre nel caso dei rinvii finanziari (e della previa approvazione di leggi senza copertura), i Presidenti della Repubblica, comprendendo la sottesa emergenza istituzionale, avevano utilizzato lo strumento del rinvio per contrastarla, nel caso dei rinvii di leggi di conversione, almeno stando alle motivazioni espresse nei diversi messaggi, non c'è traccia della volontà di utilizzare questo strumento per porre all'attenzione il tema o per prendere una posizione netta per contrastarlo. Nessuno fra i Presidenti della Repubblica succedutisi a partire dagli anni '80 – salvo, almeno in parte, il Presidente Ciampi nel rinvio n. 53, che comunque si è verificato quando da tempo il problema della reiterazione era emerso nella sua gravità – si fa carico, attraverso il rinvio, del problema della reiterazione dei decreti-legge<sup>56</sup> e, conseguentemente, del-

<sup>54</sup> Approfondisce il tema del rinvio presidenziale in chiave di ricerca di una maggiore qualità legislativa (specificamente rispetto al ruolo svolto nel caso di specie dal Comitato per la legislazione), L. Lorello, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo custode della qualità della legislazione?*, in *Nuove Autonomie*, 2005, n. 3, 327 ss.

<sup>55</sup> V. G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, 1997, 150 ss.

<sup>56</sup> Evidentemente ci si riferisce alla possibilità per i Presidenti di far cenno nei messaggi di rinvio di leggi di conversione alla emergenza istituzionale causata dal frequente utilizzo della decretazione d'urgenza e dalla reiterazione dei decreti-legge. Da ultimo, A. Simoncini, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 3, 613, riferendosi anche all'editoriale di G. Zagrebelsky apparso in *Quaderni costituzionali*, 1996, n. 1, ha ricordato che «negli anni in cui "infuriava" la reiterazione patologica dei decreti-legge, il Presidente della Repubblica (in sede preventiva) e la Corte Costituzionale (in sede successiva) sono stati spesso indicati come i principali responsabili di una intollerabile "acquiescenza" rispetto al fenomeno "eversivo" della decretazione d'urgenza». Per altri mezzi di pressione utilizzati dai Presidenti della Repubblica per contrastare il fenomeno v. R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi

l'assetto emergenziale che la produzione legislativa aveva progressivamente assunto nel corso degli anni '80<sup>57</sup>.

Anche per questo si giustifica la scelta di non aver individuato una autonoma tipologia di rinvii presidenziali in tale modello: in effetti, il fatto che il rinvio abbia a oggetto leggi di conversione non è che una casuale occasione in cui il Capo dello Stato fa valere la mancata copertura finanziaria della legge (salvo in un caso, il n. 46, in cui il Presidente Scalfaro rinvia per ragioni di merito). Tale aspetto – tale mancanza di «sensibilità istituzionale», potremmo dire oggi – è aggravato dalle motivazioni addotte nei messaggi dagli stessi Presidenti. Infatti, la doglianza comune a pressoché tutti questi rinvii riguarda l'aggiunta, in sede di conversione, di emendamenti di origine parlamentare che importano nuove spese senza individuare i mezzi per farvi fronte e, talvolta, senza nemmeno quantificarle o individuarle nello specifico.

Non sfuggiva, invece, ai Presidenti il diverso ruolo del rinvio in queste ipotesi. È una sorta di clausola di stile quella secondo cui i Capi dello Stato affermano che, pur essendo coscienti che il rinvio della legge di conversione del decreto-legge comporta la decadenza dello stesso, ne ritengono doveroso l'esercizio<sup>58</sup>. In questi casi, dunque, il rinvio si configura (ed è configurato dallo stesso Capo dello Stato) come definitivo<sup>59</sup>. Fa eccezione a questa «regola» l'ultimo rinvio del Presidente Ciampi (n. 59): infatti, le Camere hanno tempestivamente riapprovato la legge di conversione rinviata prima dello scadere dei sessanta giorni di vigenza del decreto-legge<sup>60</sup>.

## 7. SEGUE: IL RINVIO A CAMERE SCIOLTE

Un'ultima specifica ipotesi di rinvio, che nella trattazione non assurge a modello autonomo, riguarda i rinvii effettuati a Camere sciolte. A stretto rigore, si dovrebbero prendere in considerazione solo quei rinvii presidenziali

(a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 278 ss., nt. 29, in cui l'A. ricorda che sia il Presidente Pertini che il Presidente Scalfaro avevano, per via epistolare, richiamato l'attenzione dei Governi in carica sul fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza.

<sup>57</sup> Per una approfondita analisi della prassi più recente si rinvia a A. Simoncini, *Le funzioni del decreto legge*, cit., 3 ss.; per la prassi precedente v. anche G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, 1997, 162 ss.

<sup>58</sup> Nel rinvio n. 49, addirittura, il Presidente supplente Scognamiglio Pasini, dopo aver riportato la citata frase di rito, sottolinea, riferendosi al decreto-legge che si avvia a decadere, che «potrebbe essere reiterato alla prima occasione utile dal Governo con l'eliminazione dei lamentati inconvenienti». Peraltro si tratta, nella storia della Repubblica, dell'unico rinvio effettuato dal Presidente del Senato supplente, in quanto, secondo mia ricostruzione, il Presidente della Repubblica Scalfaro si trovava in quel momento in visita ufficiale in Brasile.

<sup>59</sup> Con le conseguenze che ne derivano sul piano dottrinale, su cui v. Grottanelli De' Santi, *op. cit.*, 203 ss.

<sup>60</sup> In effetti, il decreto-legge in questione era stato emanato il 10 gennaio 2006; il rinvio presidenziale è del 3 marzo e la pubblicazione della legge di conversione avviene in data 11 marzo 2006 (l'entrata in vigore è prevista per il giorno successivo).

effettuati dopo l'emanazione del decreto di scioglimento delle Camere. In realtà, anche tenendo presente l'effetto del rinvio rispetto alla mancata riapprovazione delle leggi rinviate, sarà utile fornire un quadro esteso anche ai rinvii effettuati a ridosso dello scioglimento.

Solo quattro Presidenti (Segni, Pertini, Cossiga, Ciampi) hanno rinviato leggi a meno di un mese dallo scioglimento delle Camere e solo due di questi (Cossiga, Ciampi) dopo lo scioglimento delle Camere<sup>61</sup>.

In entrambi i casi si pone, dal punto di vista costituzionalistico, il medesimo problema: può il Presidente rinviare una legge in prossimità dello scioglimento e, quindi, rendere potenzialmente definitivo e non sospensivo il suo veto<sup>62</sup>? È evidente che tale questione si collega inevitabilmente con il problema dei poteri delle Camere sciolte. Sin dall'inizio della storia repubblicana è sembrato necessario trovare delle soluzioni capaci di evitare l'evenienza che il Capo dello Stato, nel momento in cui ricorrentemente si concentra il massimo numero di leggi approvate, cioè al termine della legislatura<sup>63</sup>, possa bloccare l'opera del Parlamento in scadenza. Partendo dalla premessa che nessuno avrebbe potuto impedire al Presidente della Repubblica di rinviare una legge poco prima o successivamente allo scioglimento, le soluzioni ipotizzabili erano diverse<sup>64</sup>.

Fino alla peculiare esperienza dovuta al Presidente Cossiga, la prassi segnalava la sostanziale inerzia del legislatore, il quale, di fronte a rinvii presi-

<sup>61</sup> In ordine cronologico: rinvii nn. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 22, 23, 27, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 58, 59 (i rinvii sottolineati sono quelli effettuati dopo lo scioglimento delle Camere). Nella tabella questi rinvii sono contrassegnati rispettivamente da un singolo o da un doppio asterisco.

<sup>62</sup> In tali casi, il potere presidenziale di rinvio tende a somigliare, sul piano degli effetti, al *pocket veto* del Presidente degli Stati Uniti che è in grado di bloccare in via definitiva l'iter legislativo. Per una breve ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto v. G. F. Ferrari, *L'esperienza statunitense*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 489-492.

<sup>63</sup> Si tratta di una prassi invalsa fin dall'inizio della vita repubblicana: cfr. i dati sulla concentrazione di approvazione di leggi forniti da P. Biscaretti di Ruffia, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, 7; confermati anche dalla prassi odierna in cui è noto che il Governo in carica ha – questa la ragione ufficiale – richiesto al Presidente Ciampi il differimento di due settimane della data di scioglimento delle Camere, precedentemente concordata, per concludere l'iter di approvazione di diversi provvedimenti legislativi.

<sup>64</sup> Secondo quanto affermato da G. Grotanelli De' Santi, *La formazione delle leggi*, cit., 217 ss., parte della dottrina, sosteneva l'impossibilità per le Camere di riapprovare la legge rinviata, facendo perno «sul depotenziamento di queste nella fase successiva allo scioglimento, sul doversi esse limitare ad attività di ordinaria amministrazione e quindi sulla inopportunità che esse esprimano atti di indirizzo politico, tanto più sottolineati dalla necessaria convocazione straordinaria»; altra parte della dottrina rilevava, invece, che «l'art. 61 [Cost.] proroga "i poteri" senza delimitazione alcuna e che a maggior ragione sembrerebbe difficile negare la possibilità di riprendere procedimenti già iniziati o ce addirittura, come nel caso in esame, abbiano raggiunto la fase della deliberazione». In quest'ultimo senso anche P. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, 13-14, secondo il quale «se il Presidente della Repubblica, ricevendo una legge per la promulgazione dopo l'emanazione del decreto di scioglimento delle Camere, ritenga di dover far uso del suo potere di rinvio e indirizzi conseguentemente alle Camere stesse (...) un apposito messaggio motivato, sembra evidente che i Presidenti delle due assemblee parlamentari debbano, anche in tal caso, convocare in sessione straordinaria le assemblee stesse, per procedere ad una nuova deliberazione».

denziali effettuati in prossimità dello scioglimento, solo in due casi (rinvii nn. 11 e 12) riapprovava nella stessa legislatura la legge rinviata, mentre in cinque casi la riapprovava nella legislatura successiva (rinvii nn. 13, 16, 17, 25, 26) e in un caso non la riapprovava nemmeno (rinvio n. 9).

Le cose cambiano con la Presidenza Cossiga. In un clima di aspra polemica con il potere legislativo<sup>65</sup>, il Presidente rinviava a Camere sciolte (includo qui, scorrettamente sul piano formale, anche il rinvio della legge in materia di obiezione di coscienza effettuato il giorno prima dello scioglimento delle Camere) ben cinque leggi (rinvii da 41 a 45). In questo caso la reazione delle Camere non si fece attendere, anche se sotto il profilo della riapprovazione non fu pienamente efficace.

Le Giunte per il regolamento di Camera e Senato si riunirono l'11 marzo 1992 e con analoga decisione convennero circa «la possibilità per le Camere sciolte di procedere a una “nuova deliberazione” ex art. 74 Cost.» e anche in ordine alla «applicazione analogica ai progetti rinviati dal Capo dello Stato delle norme regolamentari sulla c.d. continuità legislativa (non necessaria «ri-presentazione» del «progetto» alle nuove Camere: art. 74 r.S. e 107 r.C.)»<sup>66</sup>.

In realtà, dei cinque progetti di legge rinviati solo uno venne immediatamente riapprovato (rinvio n. 42, poi l. n. 257 del 27 marzo 1992). Gli altri, salvo nella XIII legislatura – 6 anni dopo – la legge sulla obiezione di coscienza, a quanto mi consta, non videro mai luce.

A differenziare la parentesi del Presidente Cossiga da quelle precedenti valgono anche le ragioni del rinvio. Tutti i rinvii anteriori si caratterizzavano per essere motivati dalle note ragioni finanziarie: l'ultimo spaccato di legislatura, fin dagli albori delle Repubblica, era (e, probabilmente, è) periodo fecondo per approvare leggi di carattere *elettoralistico*, «addossanti oneri finanziari al bilancio statale a favore di gruppi più o meno ristretti di enti o di comunità locali, con un palese vicendevole appoggio tra i parlamentari interessati»<sup>67</sup>. In tale contesto i Presidenti Segni e Pertini ritennero di intervenire,

<sup>65</sup> Rilevante la notazione contenuta in V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 175 ss., secondo cui «i contenuti dei messaggi di rinvio (...) testimoniano un accentuato e crescente auto-coinvolgimento del Presidente nella dialettica e perfino nella polemica politica, come là dove – rinviando la legge sull'obiezione di coscienza – ai rilievi puntuali su alcuni aspetti della legge si fa seguire una critica a quella che il Presidente chiama la “cultura della paura e della resa”, e l'invocazione, addirittura, di una “rinazionalizzazione della società italiana” collegata a «un nuovo patto popolare per la rifondazione della Repubblica» (rilette dopo tre lustri queste parole fanno notare, fra contegni probabilmente sopra le righe, un certo stimabile realismo del Presidente Cossiga).

<sup>66</sup> Così A. Manzella, *Camere sciolte e rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, n. 2, 313-314.

<sup>67</sup> Così, ancora, P. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, 6. Appartiene a questo novero, a mio avviso, anche l'ultimo rinvio del Presidente Ciampi (n. 59) concernente il disegno di legge recante «Conversione in legge, con modificazioni, del d.-l. 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa» (S. 3723; C. 6352).

«affaticando» il percorso legislativo di queste leggi e mettendone in luce la natura. L'effetto desiderato venne raggiunto.

Nulla di tutto questo può ritenersi applicabile al «caso Cossiga»: il Presidente, come si è detto in aperto contrasto col Parlamento, effettuò esclusivamente rinvii di merito<sup>68</sup>, tentando di bloccare l'attività delle Camere. Paradossalmente anche in questo caso l'effetto desiderato fu, stando ai numeri, raggiunto<sup>69</sup>.

## **8. GLI «EFFETTI» DEL RINVIO SULLE LEGGI RINVIATE**

Avendo svolto una analisi delle singole tipologie e sub-tipologie di rinvii, ci si deve soffermare su alcuni dati che rivelano l'incidenza dell'esercizio di questo potere sul procedimento legislativo: quanto conta il rinvio presidenziale rispetto alla riapprovazione e al contenuto della legge rinviata?

Quando è stato esercitato, il rinvio ha inciso sulla produzione legislativa.

In primo luogo va osservato che delle 59 leggi rinviate 7 – oltre l'11%, un dato non trascurabile – non sono state più riapprovate<sup>70</sup>; altre 8<sup>71</sup>, invece, sono state riapprovate solo nella legislatura successiva e una<sup>72</sup> solo dopo tre legislature.

Altro profilo di rilievo riguarda l'accoglimento «parlamentare» dei rilievi presidenziali. Anche sotto tale aspetto, il dato mostra l'incidenza del potere del Capo dello Stato. Sul complesso dei rinvii, le leggi riapprovate senza aderire in nessun modo ai rilievi presidenziali sono 8<sup>73</sup>, 4 concernenti rinvii di merito<sup>74</sup> e 4 concernenti rinvii *ex art.* 81.

Ciò non significa ovviamente che in tutti gli altri casi le Camere abbiano pedissequamente seguito le indicazioni contenute nel messaggio di rinvio presidenziale.

<sup>68</sup> In uno dei quali, il n. 42, sostenne indirettamente la tesi secondo cui le Camere non avrebbero potuto riesaminare il progetto, dovendo il nuovo esame essere svolto «dal Parlamento che verrà eletto». Sul punto vedi V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 174 ss. (spec. nt. 15).

<sup>69</sup> Probabilmente non casuale è il fatto che l'unica legge effettivamente riapprovata delle cinque rinviate (a ridosso o) dopo lo scioglimento delle Camere sia stata quella segnalata nella nota precedente, nel messaggio di rinvio della quale il Presidente Cossiga aveva espressamente indicato le nuove Camere come soggetto abilitato a riesaminare il progetto di legge rinviato.

<sup>70</sup> Rinvii nn. 9, 19, 29, 36, 43, 44, 45.

<sup>71</sup> Rinvii nn. 10, 13, 14, 21, 22, 23, 26, 27.

<sup>72</sup> Il rinvio n. 41, concernente la legge in materia di obiezione di coscienza.

<sup>73</sup> Rinvii nn. 35, 38, 39, 40, 42, 47, 51; ma v. anche nota seguente.

<sup>74</sup> Fra i rinvii di merito riapprovati senza aderire ai rilievi presidenziali è incluso anche il n. 33, che, come si è già detto, è un rinvio bivalente, nel senso che con lo stesso messaggio sono state mosse sia censure finanziarie (poi recepite) che di merito (invece rimaste inevase).

Secondo i dati da me raccolti ed elaborati, per quanto riguarda i 36 rinvii finanziari, 20 sono stati riapprovati aderendo ai rilievi presidenziali nella stessa legislatura, 8 riapprovati aderendo ai rilievi presidenziali nella legislatura successiva, 1 riapprovato recependo solo parzialmente i rilievi nella stessa legislatura, 3 non sono stati più riapprovati (si è già detto degli altri 4 rinvii riapprovati senza recepire i rilievi, neanche parzialmente).

La proporzione è diversa per i rinvii di merito. Dei 22 rinvii di merito, 6 vengono riapprovati aderendo ai rilievi presidenziali, 8 li recepiscono solo parzialmente o formalmente<sup>75</sup>, 4 non sono più riapprovati (anche qui si è già detto dei 4 rinvii riapprovati prescindendo dai rilievi del Presidente)<sup>76</sup>.

È lampante, quindi, che le Camere stesse riconoscano un'autorevolezza quasi insuperabile al Presidente in sede di rinvio finanziario.

Il dato non è così assoluto in relazione ai rinvii di merito e, a differenza di quanto si potrebbe presumere, all'interno di questa categoria rimane sostanzialmente uniforme sia per quanto concerne i rinvii di legittimità che per quelli di merito in senso stretto, salvo il fatto che le 4 leggi riapprovate senza aderire alle indicazioni presidenziali riguardano esclusivamente ipotesi di rinvio per carenza di ragionevolezza. Sotto questo profilo, dunque, quando il Capo dello Stato arriva a sindacare il merito delle scelte legislative incide quasi sempre sul contenuto delle leggi riapprovate, ma le Camere non si lasciano spogliare del «sindacato di merito» sulle scelte legislative, decidendo cosa trattenere, e fino a che punto, delle indicazioni presidenziali.

Infine, deve ribadirsi il rilevante grado di effettività del potere di rinvio: il Presidente della Repubblica, nella prassi, quando ha rinviato una legge ha «costretto» le Camere a modificarne, quasi sempre, il contenuto seguendo i suoi rilievi (in tutto o in parte: 43 casi). Inoltre, i casi di mancata riapprovazione e quelli di approvazione senza adesione ai rilievi presidenziali praticamente si equivalgono (7 a 8).

Non mi sfugge che l'alto grado di effettività può facilmente farsi risalire – se non altro come concausa – allo scarso uso del potere verificatosi nella prassi repubblicana. A parziale conferma di questa ipotizzata correlazione (scarso uso/effettività) è possibile rilevare che degli 8 casi di leggi riapprovate senza aderire ai rilievi presidenziali, ben 6 si sono verificate durante la presidenza Cossiga che, come ricordato, è stata la più prolifica dal punto di vista dei rinvii<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Come nel caso degli ultimi 3 rinvii di merito del Presidente Ciampi.

<sup>76</sup> Per quanto riguarda i 2 rinvii formali, in entrambi i casi la riapprovazione avviene seguendo le indicazioni del Capo dello Stato.

<sup>77</sup> Tendo comunque a non enfatizzare questo aspetto, se non altro perché la presidenza Cossiga è anche quella col maggior numero di leggi rinviate non riapprovate dalle Camere, ben 6. In altri termini, non mi sembra dimostrato che in caso di conflitto fra Presidente della Repubblica e Parlamento, testimoniata da un alto numero di rinvii, sia l'effettività del potere presidenziale a rimetterci.

Da questi dati, si può addivenire a una prima, provvisoria, conclusione: quando il rinvio incide sul merito delle scelte legislative delle Camere, il Parlamento non si lascia espropriare della sua «libertà politica», mentre sembra più accondiscendente quando le censure riguardano gli aspetti finanziari o formali dei disegni di legge.

*Parte seconda – Dalla prassi, il ruolo*

**1. L'EVOLUZIONE DEL POTERE DI RINVIO. DA PERTINI ALL'AVVENTO DEL SISTEMA MAGGIORITARIO**

Si tratta ora di tirare le somme dei dati forniti, cercando di farlo con il massimo possibile di «prudenza ed equilibrio»<sup>78</sup> e tenendo presente la difficoltà di caratterizzare sul piano giuridico e sistematico il ruolo del Presidente della Repubblica<sup>79</sup>.

Di seguito si è scelto di offrire un quadro di insieme dei tratti evolutivi del potere di rinvio e di analizzare sommariamente alcune tendenze che ne derivano in ordine alla configurazione del ruolo del Presidente della Repubblica al «tempo del maggioritario»<sup>80</sup>.

In merito alla evoluzione del potere di rinvio, mi sembrano dettagliabili due fenomeni di fondo.

Per lungo tempo il potere di rinvio è stato utilizzato in sordina e ritenuto, anche dai Presidenti tentati di ingigantire il proprio ruolo<sup>81</sup>, un istituto se non superfluo, inincidente. Fino agli anni '80 e all'avvento del Presidente Pertini, vi sono solo due episodi di rilievo che hanno lasciato balenare le potenzialità dell'istituto. Mi riferisco al rinvio del Presidente Einaudi in tema di diritti

<sup>78</sup> Questo il suggerimento espresso per chiunque si occupi del tema da M. Luciani, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 24.

<sup>79</sup> Una rassegna critica delle numerose opinioni dottrinali susseguitesi sul tema, che peraltro si conclude palesando la problematicità della definizione del ruolo del Presidente della Repubblica, è svolta nella parte prima di un recente lavoro di G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emana-zione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, 3-63.

<sup>80</sup> ... ormai probabilmente superato, a causa della nuova legge elettorale proporzionale. Per una aggiornatissima indagine, di carattere prevalentemente politologico, sulla figura del Capo dello Stato v. M. Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005.

<sup>81</sup> Si pensi al fatto che il Presidente Gronchi ha rinviato al Parlamento solo tre leggi. Sul ruolo del Presidente Gronchi v. A. Morrone, *Il «Giano bifronte» del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. Barbera, M. Cammelli, P. Pombeni (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, Milano, 1999, 112 ss., che ricostruisce tutti i passaggi dell'attivismo gronchiano. V. anche A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Bari, 1985, 62 ss. Gli A. collegano espressamente la prassi presidenziale gronchiana alla teorizzazione di P. Barile dell'indirizzo politico costituzionale del Capo dello Stato (v. spec. 102-103) svolta da questo A. in *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 323 ss.

casuali (n. 4) e alla «catena» di rinvii finanziari del Presidente Segni effettuati in prossimità dello scadere della III legislatura (rinvii da 9 a 14).

Nel primo caso, il Capo dello Stato manifestò *sonoramente* l'esigenza di modernizzazione del Paese. L'occasione era fornita dalla approvazione di una legge che prorogava la possibilità per talune categorie di funzionari pubblici di esigere dagli utenti un sovrapprezzo, variabile discrezionalmente, per l'esercizio delle loro funzioni e per l'espletamento dei pubblici servizi cui erano adibiti. Un *diritto casuale*, per l'appunto. Il Presidente Einaudi scrisse all'uopo quello che ho precedentemente definito un «rinvio – manifesto liberale», nel quale egli mette sotto accusa non solo la legge rinviata<sup>82</sup>, ma l'inerzia istituzionale e la diffusa mentalità per cui il fenomeno tendeva a estendersi o a essere giustificato. Egli non esitò a porre la questione in modo radicale, toccando le fondamenta teoriche dello Stato di diritto, e arrivando, in certi passaggi, a sfiorare l'invettiva politica: «Creare lavoro inutile, moltiplicare le formalità allo scopo di operare prelievi davvero “casuali” a favore di una minoranza di dipendenti dello Stato, che altro significa se non invertire la norma dell'agire umano economico sostituendola con quella del massimo costo per il minimo risultato?»<sup>83</sup>.

Questo frammento del messaggio presidenziale non viene segnalato per il suo contenuto politico-culturale, ma per evidenziare quale avrebbe potuto essere, e non è stato, il regime dei rinvii presidenziali nella prassi repubblicana: uno strumento ordinario, utilizzato con assidua frequenza, di dialettica fra Capo dello Stato, Parlamento e, più o meno direttamente, potere esecutivo. Si sarebbe configurato un Presidente della Repubblica *viva vox constitutionis*<sup>84</sup> o, secondo quanto affermato nei lavori dell'Assemblea Costituente dall'on. Bozzi, garante della legge come «espressione genuina della corrente popolare»<sup>85</sup>?

Di tutt'altro profilo i rinvii finanziari del Presidente Segni, in parte già trattati. Qui giova ricordare che, accortosi della tendenza ad approvare, sul finire della legislatura, numerose leggi di stampo insieme «consociativo» e «clientelare», ne rinviò una serie per mancanza di copertura finanziaria e, come si è detto, l'intervento fu efficace.

Al di là di questi sussulti, indubbiamente di esclusivo rilievo simbolico rispetto al contesto complessivo, il potere di rinvio non ebbe alcun utilizzo

<sup>82</sup> Poi riapprovata, peraltro, aderendo il più possibile ai rilievi presidenziali (cfr. l. n. 948 del 1953).

<sup>83</sup> V. il par. 20 del messaggio presidenziale di rinvio (n. 4) del 21 novembre 1953, pubblicato in L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, 225.

<sup>84</sup> La nota espressione è tratta dall'intervento di P. Calamandrei, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, 1955, n. 6.

<sup>85</sup> Così l'on. Bozzi, nella seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, v. *Atti della Assemblea Costituente*, IV, 1473.

significativo nei primi trentacinque anni di esperienza repubblicana<sup>86</sup>. Ciò, a mio parere, vale a segnalare, per un verso, una certa percepita inutilità di questo, rispetto ad altri ben più utilizzati e incidenti poteri di cui il Presidente della Repubblica si poteva valere per far pesare il proprio punto di vista; sotto altro profilo, la centralità dei partiti nel sistema costituzionale e una certa tendenza all'assemblearismo<sup>87</sup> rendevano le Camere legislative, quale momento di sintesi, il cuore della vita politica e istituzionale del paese, e il potere di rinvio finiva per essere considerato, in questo sistema, alla stregua di un orpello.

Tale stato di cose inizia a presentare segnali di cedimento a partire dagli anni '80 e, in tale contesto, oltre a una rinnovata centralità della figura presidenziale<sup>88</sup>, il potere di rinvio sembra progressivamente assumere un maggior rilievo.

Il Presidente Pertini, dopo aver esercitato con buona frequenza tale potere per 4 volte in un anno (febbraio 1981-gennaio 1982, rinvii da 17 a 20), sempre rilevando la mancanza di copertura finanziaria, «sbotta» e, sullo stile del rinvio del Presidente Einaudi poc'anzi citato, partendo da una concisa, ma impietosa, analisi della situazione economica del Paese e dello stato dei conti pubblici, esprime una profonda preoccupazione e una severa condanna della prassi consolidata di progettare e approvare leggi di spesa, senza saggiarne la sostenibilità e prevederne la copertura finanziaria<sup>89</sup>.

Tutti i sette rinvii del Presidente Pertini vengono effettuati fra il 1981 ed il 1983 e tutti si fondano sulla mancanza di copertura finanziaria<sup>90</sup>. In questo senso, dunque, a differenza che nei decenni precedenti, il Capo dello Stato

<sup>86</sup> L'unico rinvio del Presidente Leone (n. 16) – su cui v. il commento di S. Bartole, *Divagazioni a margine del rinvio presidenziale della recente legge sul Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 448 ss. – mi sembra porsi come una conferma e non come un'eccezione rispetto a questa affermazione.

<sup>87</sup> Cfr. A. Barbera, *I parlamenti*, Bari, 2003, 103.

<sup>88</sup> Mi sembra che questa impostazione sia, da ultimo, fatta propria, sul versante degli studi politologici, da M. Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005, 320, il quale sottolinea che «la capacità del Presidente della Repubblica di influenzare i processi decisionali attraverso varie forme di esternazione (...) dalla presidenza Pertini in poi, ha avuto uno sviluppo rutilante, sia nell'articolazione dei modi, sia nella scansione dei tempi e dei temi su cui esternare». Tale espansione dei poteri presidenziali, secondo l'A., «risponde principalmente (...) a cause sistemiche. Esse investono soprattutto il sistema dei rapporti interistituzionali e della rappresentanza politica, oltreché quello partitico, e si inquadrano entro due differenti schemi esplicativi. Il primo prende spunto dalla eccezionalità del fenomeno, soprattutto dalla presidenza Cossiga in avanti, e correla l'espansione delle esternazioni presidenziali alla crisi attraversata dal regime negli anni '90. (...) A questa si associa una seconda chiave di lettura che si concentra sulle fasi di normalità del sistema politico, e che spiega la tendenza a contrarre o incrementare le esternazioni inerenti la *politics* nazionale, rispettivamente, con il rafforzamento o l'indebolimento delle coalizioni di governo e dell'asse fiduciario fra esecutivo e maggioranza».

<sup>89</sup> Di questo rinvio – il n. 21 – si è già parlato *supra*, par. 4.

<sup>90</sup> V. P. Barile, *La prassi Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 365 ss.; per un inquadramento generale della presidenza Pertini v. G. D'Orazio, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Rimini, 1985.

caratterizza il suo potere di rinvio come strumento volto a «riconduurre sotto controllo la nostra contabilità pubblica»<sup>91</sup>: il rinvio delle leggi viene utilizzato per fronteggiare quella che, agli occhi del Presidente, è un'emergenza istituzionale.

Forse non è a tutti noto che sulla stessa linea si è mossa la Presidenza Cossiga per gli iniziali cinque anni di mandato: i primi sette rinvii del Presidente Cossiga (dicembre 1985-luglio 1989, rinvii da 24 a 30) sono motivati da ragioni finanziarie e sembrano suggerire che questi abbia deciso di rinviare anche leggi di conversione di decreti-legge (importanti nuove spese non coperte) mosso dalle stesse preoccupazioni e inserendosi nel medesimo solco del suo predecessore<sup>92</sup>.

Arcinota, invece, la prassi dell'ultimo biennio del Presidente Cossiga<sup>93</sup>. All'apice della transizione istituzionale attraversata dal nostro paese a cavallo fra gli anni '80 e '90, egli decide di svolgere una funzione propulsiva per spingere il sistema a rinnovarsi radicalmente. Nel contesto di questa posizione «istituzionale» assunta dal Capo dello Stato, il potere di rinvio diviene un mezzo formidabile per perseguire il fine prefissato: 15 rinvii in 19 mesi (agosto 1990-febbraio 1992, rinvii da 31 a 45), di cui 14 per ragioni di merito e solo uno per mancanza di copertura finanziaria<sup>94</sup>.

A prescindere dalle molteplici e diversissime considerazioni che sono state fatte e si potrebbero fare sull'operato del Presidente Cossiga, per quanto qui interessa vi è da dire che il Capo dello Stato – in una situazione unica nel suo genere – scelse di utilizzare il rinvio non solo per segnalare le possibili modalità con cui Governo e Parlamento avrebbero dovuto porre rimedio a una «emergenza istituzionale» (sul modello del Presidente Pertini precedentemente descritto); egli utilizzò il rinvio – insieme ad altri, concomitanti, mezzi – come strumento volto, senza mediazione di altri poteri, all'attuazione dei suoi fini palingenetiche.

L'ultimo Capo dello Stato «effettivamente» alle prese con un sistema elettorale (e politico costruito sul) proporzionale<sup>95</sup>, solo di fronte alla crisi del sistema realizzò un uso dialettico e ad «alta frequenza» del potere di rinvio e un conflitto senza precedenti col potere legislativo. Un caso emblematico, ma isolato.

<sup>91</sup> Così il messaggio alle Camere del Presidente Pertini nel rinvio n. 21.

<sup>92</sup> V. G. Giovanetti, *Capo dello Stato e controllo della finanza pubblica. La prassi del Presidente Cossiga*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 352 ss.

<sup>93</sup> Su cui v. V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 165 ss.

<sup>94</sup> In realtà fra di essi vi è il già citato rinvio n. 33 che conteneva sia rilievi finanziari che di merito, quindi si potrebbe concludere che il Presidente Cossiga abbia rinviato 14 volte per ragioni di merito e 2 per ragioni finanziarie (pur tenendo presente che il totale rimane di 15 rinvii).

<sup>95</sup> Ovviamente il riferimento è al Presidente Cossiga.

## **2. SEGUE: DA SCALFARO A CIAMPI. FOTOGRAFIA DI UN MUTAMENTO**

L'elezione del Presidente Scalfaro e l'avvento, di poco successivo, del sistema maggioritario, non sembrarono inizialmente modificare l'andamento della prassi concernente l'istituto del rinvio: sembrò verificarsi una sorta di restaurazione della «prassi Pertini», con un Presidente orientato a rinvii prettamente concernenti ragioni di copertura finanziaria (dei 6 rinvii del Presidente Scalfaro, ben 5 si fondano sull'art. 81, c. 4). In realtà, come è ben noto, il Capo dello Stato aveva assunto in quel frangente un ruolo tutorio del sistema istituzionale ben più pregnante rispetto a quello svolto, sul piano dell'effettività, dal suo predecessore<sup>96</sup>. L'esercizio del potere di rinvio nella media e in continuità – salvo la parentesi Cossiga del 1990-92, che si è già definita come un caso isolato – rispetto ai Presidenti del «tempo del proporzionale» sottolineava, da un lato, l'assoluta immaturità della nuova democrazia maggioritaria e, dall'altro, una certa difficoltà del Presidente a essere in disaccordo sul merito delle scelte legislative di esecutivi e maggioranze, piuttosto di frequente, da lui stesso assembleate. In questa prospettiva, il potere di rinvio sembra vivere, nel settennato del Presidente Scalfaro, in un limbo, in una sorta di «transizione alla transizione».

Si prenda, ad esempio, il rinvio n. 50: il Capo dello Stato rinvia per mancanza di copertura finanziaria una legge che, pur trattando diverse questioni, nell'art. 30 prevedeva l'erogazione, per l'anno 1998, della somma di 110 miliardi di lire a favore dei partiti e dei movimenti politici. Mancando la copertura finanziaria, avrebbe potuto scrivere un consueto messaggio stringato. In realtà – è sempre difficile leggere fra le righe – l'impressione che si ricava dal testo è che il Capo dello Stato colga l'occasione della traballante copertura finanziaria per esprimere un dissenso sul merito della legge: egli apre il messaggio sottolineando di dover «dare ascolto anche alla viva voce della società civile»; successivamente fa riferimento al referendum del 18 aprile 1993 sul finanziamento pubblico ai partiti<sup>97</sup>; poi ne esclude il rilievo rispetto al disegno di legge rinviato; quindi, dopo aver spiegato le ragioni del rinvio *ex art. 81, c. 4*, conclude affermando testualmente: «È inutile ripetere che una continua

<sup>96</sup> La comparazione fra l'incidenza dei due Presidenti sul sistema rappresenta una mia opinione. Per una ricostruzione che mi sembra mettere in luce l'incisivo ruolo del Presidente Scalfaro anche rispetto ad altre presidenze e, in certi casi, la sua ipotizzabile parzialità, mista a una tendenza a seguire prevalentemente la propria visione del sistema politico, specialmente in tema di scioglimento della Camere v. C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, 75 ss. Sotto quest'ultimo profilo, l'A. significativamente afferma che «in sintesi, è così accaduto che il più delicato e cruciale fra gli strumenti di stabilizzazione del governo parlamentare, mai appartenuto nell'Italia repubblicana ai governi e tantomeno ai presidenti del Consiglio, per quarant'anni è stato di fatto esercitato dalla dirigenza dei partiti dell'arco costituzionale; poi, nella fase nascente delle democrazie maggioritarie, proprio a causa della seria crisi che ne ha permesso il parto non indolore, è stato esercitato dal Capo dello Stato» (p. 87).

<sup>97</sup> Su cui v. A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, 137-138.

azione di denigrazione dei partiti e dei movimenti politici può recare serio danno alla stessa vita della democrazia, facendo venir meno la necessaria opera di mediazione fra i cittadini e le istituzioni (art. 49 Cost.); risalta, quindi, maggiormente il dovere, per chiunque sia investito di pubbliche responsabilità, di tutelare, nel quotidiano operare politico, la vita democratica a ogni anche apparente turbativa della trasparenza e della correttezza, doti che sono del tutto essenziali all'ordinato vivere democratico». Qual è a questo punto la ragione vera del rinvio? In ogni caso, la legge verrà riapprovata con la sola idonea copertura finanziaria, secondo i rilievi *formali* del Presidente.

Le cose cambiano con due successive elezioni: quella del Presidente Ciampi<sup>98</sup> e quelle politiche del 2001. A uno sguardo retrospettivo, è la stessa sensibilità del nuovo Capo dello Stato che, con ogni probabilità, avrebbe reso più agevole l'avvento di una democrazia maggioritaria stabilizzata, anche se incompiuta. Certamente la larghezza della maggioranza parlamentare uscita dalle urne, ha essa stessa dato un impulso irresistibile alla evoluzione del sistema. Che si è riflessa incisivamente sul potere di rinvio.

Larga parte della presidenza Ciampi, dunque, si trova ad affrontare un fenomeno nuovo nell'esperienza repubblicana<sup>99</sup>: una maggioranza parlamentare larghissima che esprime un governo di coalizione con un indiscusso *leader*-primo ministro. Rovesciando la descrizione, si può sostenere che il Governo in carica a partire dal 2001 avrebbe potuto – e, in effetti, ha fatto – approvare qualsiasi legge, marginalizzando oltremodo il ruolo e l'incidenza dell'opposizione parlamentare. In questo contesto, i classici poteri presidenziali concernenti la formazione del Governo e lo scioglimento delle Camere sembravano anch'essi fortemente limitati e marginali: dopo le elezioni, nella sostanza, il *premier* era già stato designato dagli elettori e, conseguentemente, nell'ipotesi di un eventuale scioglimento anticipato delle Camere questi avrebbe avuto, presumibilmente, una forte influenza sull'operato del Capo dello Stato.

Un tale stato di cose – che evidentemente qui si è potuto solo superficialmente abbozzare – ha rappresentato un *humus* fertile per disegnare un eventuale nuovo ruolo del rinvio delle leggi in una democrazia maggioritaria.

Il Presidente Ciampi, nel corso del suo settennato, ha rinviato complessivamente 8 leggi: 5 per ragioni di merito, 2 per ragioni finanziarie, 1 per ragioni formali<sup>100</sup>, nel senso già precisato. Il dato rappresenta già di per sé una novità

<sup>98</sup> Sull'elezione del Presidente Ciampi, v. A. D'Andrea (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, 2003, 14 ss.

<sup>99</sup> Si tratta di un fenomeno paragonabile solo – e con alcune rilevanti differenze storiche e politiche – alla I legislatura repubblicana e ai Governi presieduti da Alcide De Gasperi.

<sup>100</sup> Nel quale, peraltro, attraverso il riferimento al valore ordinamentale della l. n. 400 del 1988, vi sono ampi spunti di merito, nel senso in cui se n'è discusso in questo contributo.

di rilievo. Il Presidente mostra di aver ruotato l'asse portante dell'esercizio di questo potere: esso fa perno non più sull'inconsistente copertura finanziaria delle leggi approvate, ma direttamente sul merito delle scelte legislative.

Di seguito, come anticipato, non si svolgerà una studio dettagliato dei singoli rinvii del Presidente Ciampi, sui quali è stato già scritto e detto molto<sup>101</sup>. Si preferisce, invece, svolgere una valutazione d'insieme, riferita ovviamente ai rinvii effettivamente esercitati, dalla quale emergano le tendenze della «prassi Ciampi». È noto che il Presidente ha almeno in due occasioni manifestato il proprio modo di intendere il potere di rinvio. Nel primo caso, montanti polemiche intorno a presunte irregolarità procedurali verificatesi nell'*iter* di approvazione della legge finanziaria del 2001 risolsero il Quirinale ad emettere un comunicato stringato, col quale si sottolineava che il Presidente non può sindacare l'*iter* parlamentare dei provvedimenti<sup>102</sup>.

Qualche anno dopo, in merito alla promulgazione del lodo «Maccanico-Schifani», il Presidente, in visita ufficiale a Berlino, venne fatto oggetto di una irrituale domanda da parte di una «studentessa» in ordine alle ragioni del mancato rinvio di questa legge. Il Presidente rispose<sup>103</sup> affermando che il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi spetta alla Corte costituzionale e che un intervento presidenziale si può dare *solo in casi di manifesta non costituzionalità*<sup>104</sup>.

È stato già rilevato che il Presidente Ciampi di fatto non ha seguito, nella prassi dei suoi rinvii, la dottrina da lui stesso enunciata<sup>105</sup>. Eviterei comunque

<sup>101</sup> Si rinvia ai ricchissimi contributi sul merito dei singoli rinvii contenuti in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>102</sup> Questo il testo del comunicato diffuso il 27 dicembre 2000: «In merito a commenti sui tempi di promulgazione della legge finanziaria, che seguono all'appello su "irregolarità procedurali" che sarebbero avvenute nel corso dell'*iter* parlamentare, negli ambienti del Quirinale si fa osservare che, sulla base del nostro ordinamento costituzionale, è inibito al Presidente della Repubblica di sindacare l'*iter* parlamentare dei provvedimenti legislativi il quale si conclude con il "messaggio" del Presidente dell'ultimo dei due rami del Parlamento che ha approvato in via definitiva il testo legislativo». Si veda sul tema lo specifico commento di G. D'Amico, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, spec. 285, il quale, in estrema sintesi, sembra ammettere, ma non caldeggiare, per ragioni di opportunità, un rinvio della legge finanziaria per irregolarità procedurali. Peraltro, l'A. segnala che le «presunte irregolarità» cui si riferisce la nota del Quirinale «sarebbero consistite nel fatto 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» (p. 266).

<sup>103</sup> Dopo aver giustamente precisato di non amare la discussione all'estero di questioni di politica interna.

<sup>104</sup> La vicenda viene riportata il giorno successivo su tutti i maggiori quotidiani nazionali (cfr. *La Stampa*, *la Repubblica*, *Corriere della Sera* del 27 giugno 2003).

<sup>105</sup> Lo riferisce puntualmente M.C. Grisolia, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit. II, 1129 ss., secondo cui «se mettiamo allora a confronto la prassi di Ciampi con l'esternazione berlinese, il primo dato da registrare è proprio l'evidente contraddittorietà che subito emerge tra i rilievi formulati di

di ricostruire la «dottrina Ciampi» fondandosi sul riferimento prevalente a una esternazione di un Presidente tirato, all'epoca, per ogni lembo della giacca.

La «prassi Ciampi», invece, si caratterizza per un iniziale moderato attivismo. Egli, sin dal suo primo rinvio (n. 52), sembra farsi portatore e propulsore di esigenze di ammodernamento del Paese e di stimoli a proseguire (o a non arretrare) nei processi di riforma<sup>106</sup>. Il Capo dello Stato si impegna anche – si rinvia a quanto affermato nel par. 6 – sul versante della decretazione d'urgenza e della qualità della legislazione. Ma uno degli effetti più interessanti del «moderato attivismo» del Presidente Ciampi riguarda i rapporti fra legislazione statale e regionale. Viene rinviata alle Camere, per contrasto con l'art. 122 Cost.<sup>107</sup>, una legge statale recante «disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali». Tenendo conto anche dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale, sicuramente non favorevoli nel complesso alla legislazione regionale, francamente non saprei dire se la Corte si sarebbe mai spinta a dichiarare incostituzionali disposizioni di dettaglio statali estese ad ambiti riservati alla competenza regionale (anche questa, seppur su un piano diverso, è una (...) prassi nazionale). Il rapporto fra disposizioni di principio e di dettaglio è un punto dolente della giurisprudenza costituzionale precedente e successiva alla riforma del Titolo V, oltre a essere un nodo cruciale della effettiva attuazione della riforma stessa<sup>108</sup>.

È però, ancora una volta, interessante l'effetto prodotto dal rinvio, consistente nella approvazione di un parallelo disegno di legge governativo contenente effettivamente disposizioni statali definibili *di principio* – una rarità, per chi si occupa di diritto regionale.

volta in volta dal Capo dello Stato e quel giudizio di “manifesta non costituzionalità” che, secondo il Presidente, avrebbe dovuto guidare le sue scelte nell'esercizio del potere in esame».

<sup>106</sup> Nel rinvio in parola il Presidente Ciampi si oppone al parziale «ritorno al settore pubblico» della contrattazione collettiva nazionale relativa al personale sanitario, affermando che «la disposizione in questione sembra porsi in contrasto con il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, portato avanti dal legislatore nel corso degli anni» (questo un passaggio del messaggio presidenziale). I suoi rilievi saranno accolti, la disposizione sarà espunta dal testo definitivo della legge. Va anche detto che il Presidente motiva il rinvio della disposizione tirando in ballo «il profilo della sua compatibilità con il principio di eguaglianza»: in realtà, a mio avviso, si tratta del più classico dei rinvii di merito in senso stretto, in cui, a ulteriore riprova di quanto si è già sostenuto, il richiamo a una disposizione costituzionale sfuma, fino a perdersi, in un contesto di rilievi di opportunità.

<sup>107</sup> Il primo comma dell'art. 122 Cost. dispone che «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

<sup>108</sup> Lo ricorda B. Caravita di Toritto, *Una vicenda piccola, una questione importante: alcune riflessioni in ordine ad un recente rinvio presidenziale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). V. anche A. Ruggeri, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

### **3. I RINVII DI GARANZIA ISTITUZIONALE: PRESIDENTE, SISTEMA MAGGIORITARIO E OPPOSIZIONE**

Il profondo mutamento della configurazione del potere di rinvio si realizza, però, con un'altra serie di rinvii presidenziali: nell'ultima legislatura sono state rinviate leggi non solo dal forte contenuto simbolico, ma dal ponderoso rilievo istituzionale. Il pensiero corre immediatamente ai rinvii nn. 56 e 57, riguardanti rispettivamente la c.d. legge Gasparri e la legge delega in materia di riforma dell'ordinamento giudiziario<sup>109</sup>.

Il Presidente Ciampi, in modo inedito, ha utilizzato il rinvio per denunciare la sospetta incostituzionalità di leggi fondamentali in due settori chiave di qualsiasi ordinamento democratico: il potere giudiziario e il sistema della comunicazione. Anzi, rispetto al tema dell'informazione egli, in vista della nuova legge in materia, ha addirittura rivolto alle Camere un messaggio – che, col senno di poi, si può definire di «rinvio preventivo» – nel quale ricostruiva il quadro normativo e, soprattutto, forniva una cartina di tornasole degli «obiettivi essenziali» che la nuova legge avrebbe dovuto perseguire<sup>110</sup>.

L'asse governo-maggioranza parlamentare non ha inteso, dopo il rinvio, recepire i rilievi presidenziali, almeno non nella loro portata sostanziale, tendente a suggerire la rimeditazione complessiva di parti cospicue dei due progetti di leggi. Non si è, invece, andati al di là di un formale ossequio, operando modifiche di facciata, che non ho remore a definire di mero «*maquillage* legislativo».

Addirittura, per compattare una maggioranza parlamentare evidentemente recalcitrante, il Governo non ha esitato a porre la questione di fiducia alla Camera dei deputati per ottenere l'approvazione della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario<sup>111</sup>, utilizzando una procedura di dubbia

<sup>109</sup> Su cui v. A. D'Aloia, *Il rinvio alle Camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); v. anche P. Schlesinger, *Sul «Messaggio» inviato da Ciampi alle Camere sulla riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Corriere giuridico*, 2005, n. 2, 153 ss.

<sup>110</sup> Peraltro collegando esplicitamente il tema dell'informazione al sistema elettorale e alle garanzie dell'opposizione parlamentare. Questo il passaggio del messaggio: «Nel preparare la nuova legge, va considerato che il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, così come lo spazio da riservare nei mezzi di comunicazione alla dialettica delle opinioni, sono fattori indispensabili di bilanciamento dei diritti della maggioranza e dell'opposizione: questo tanto più in un sistema come quello italiano, passato dopo mezzo secolo di rappresentanza proporzionale alla scelta maggioritaria. Quando si parla di “statuto” delle opposizioni e delle minoranze in un sistema maggioritario, le soluzioni più efficaci vanno ricercate anzitutto nel quadro di un adeguato assetto della comunicazione, che consenta l'equilibrio dei flussi di informazione e di opinione». Il messaggio presidenziale, del 23 luglio 2002, può essere consultato in A. Morrone, *Diritto costituzionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Padova, 2006, 380.

<sup>111</sup> Cfr. la scheda dei lavori preparatori del disegno di legge C. 4636-bis-d, da cui emerge che su entrambi gli articoli della legge il Governo ha posto la fiducia in data 19 e 20 luglio 2005.

correttezza costituzionale e di sicura scarsa osservanza rispetto alla figura del Capo dello Stato<sup>112</sup>.

Al di là della scarsa effettività, in questi casi, dei rinvii, colpisce la dinamica istituzionale che si è venuta a creare nel corso dell'ultima legislatura.

L'enorme, e anch'essa inedita, disparità di forze parlamentari fra maggioranza e opposizione, unita alla perdurante mancanza di uno «statuto dell'opposizione» che garantisca a chi è minoranza di incidere, in qualche modo, almeno sulla tempistica e sulla dinamica – in una parola, sulle procedure – delle scelte legislative, oltre a un certo atteggiamento autoreferenziale del binomio «maggioranza-governo», hanno ottenuto l'effetto di avvicinare l'esercizio presidenziale del potere di rinvio alla dialettica maggioranza-opposizione.

In altri termini, lo scarso confronto dialettico in sede parlamentare fra maggioranza e opposizione sul merito delle questioni, dovuto alla schiacciante preponderanza della maggioranza di centro-destra, ha finito per comportare che i rinvii presidenziali si fondassero su buona parte degli argomenti che l'opposizione aveva sollevato, inascoltata, in sede parlamentare.

#### **4. UN RINVIO *EXTRA ORDINEM* DEL PRESIDENTE CIAMPI. LA NUOVA FUNZIONE DI GARANZIA DEL CAPO DELLO STATO**

Nello stesso senso va un peculiare *pseudo* rinvio del Presidente Ciampi. Egli promulgando la legge di conversione del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63<sup>113</sup> – da cui era scaturita la famosa polemica sulla svendita dei beni, in particolare culturali, e del patrimonio dello Stato<sup>114</sup> – contestualmente inviava una missiva al Presidente del Consiglio<sup>115</sup> in cui esprimeva alcune preoccupazioni e alcuni suggerimenti in merito alla attuazione e alla correzione del provvedimento legislativo appena promulgato<sup>116</sup>.

Senza entrare nel merito della questione, interessa qui rilevare che il Presidente, pur non rinviando la legge in parola, si preoccupa di indirizzarne l'applicazione, auspicando che il Capo del Governo – sotto il profilo della

<sup>112</sup> Al di là di qualsiasi ulteriore osservazione, sembra urgente, sul punto, una modifica dei regolamenti parlamentari che non permetta a governi di qualunque colore di «obbligare» i singoli parlamentari appartenenti alla maggioranza a votare la questione di fiducia, almeno in presenza di un rinvio presidenziale.

<sup>113</sup> ... recante «disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture».

<sup>114</sup> La polemica occupò ampi spazi sui maggiori giornali italiani fra il 16 e il 20 giugno del 2002.

<sup>115</sup> La lettera è stata pubblicata su *l'Unità* del 16 giugno 2002. La si può trovare anche fra i comunicati del Presidente alla data 15 giugno 2002, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>116</sup> Sul punto si veda la puntuale analisi di S. Labriola, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., II, 1231 ss.

attuazione amministrativa del provvedimento legislativo – e il Capo della maggioranza parlamentare – sotto il profilo della correzione normativa –, in entrambi i casi il Presidente del Consiglio, provvedano nel senso indicato nella missiva. Il tenore della lettera lascia filtrare un intenso lavoro preventivo e un finale accordo in merito a una «promulgazione condizionata» al rispetto di alcuni punti determinanti, pubblicamente formalizzati nello scritto.

Anche qui valgono le considerazioni espresse in precedenza, con alcune precisazioni: il Presidente fa proprie molte delle preoccupazioni espresse, talvolta urlate, dalla opposizione, ma, in questo caso, in un modo del tutto peculiare. In effetti, la formalizzazione pubblica dei termini di un presumibile accordo con il Capo della maggioranza e Presidente del Consiglio lasciano intendere che il Capo dello Stato abbia svolto una funzione di co-legislatore accanto agli organi costituzionalmente preposti, sapientemente utilizzando la prospettiva di un eventuale rinvio<sup>117</sup>.

Il convergere di rinvii e «pseudo-rinvii» vale a documentare un nuovo modo di essere della prassi e conseguentemente un certo tendenziale mutamento della funzione di garanzia presidenziale. Nell'ultima legislatura il ruolo del Capo dello Stato si è caratterizzato nel limitare e moderare lo strapotere della maggioranza e, in tal senso, il Presidente ha finito per svolgere il ruolo di «garante istituzionale della Costituzione» – non esclusivamente di arbitro – dimostrando non solo le effettive potenzialità del potere di rinvio, ma soprattutto che grazie all'assortita rosa di poteri di cui dispone, anche di fronte a maggioranza parlamentari largamente preponderanti e compatte, egli è in grado di moderare e mantenere unito il sistema istituzionale, finendo

<sup>117</sup> Sul piano – del tutto diverso da quello oggetto di questo lavoro – della emanazione dei decreti aventi valore di legge del Governo (art. 87, c. 5, Cost.), si è avuta di recente un'esperienza in parte analoga. Richiesto di emanare un decreto legislativo in materia ambientale approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 febbraio 2006 (il c.d. Codice dell'ambiente, riguardante la riforma nei settori dei rifiuti, del rischio idrogeologico e della bonifica, della tutela delle acque, della tutela dell'aria, del danno ambientale, della VIA e della VAS) il Presidente della Repubblica, che com'è noto non si vede attribuiti poteri di «rinvio» in relazione all'emanazione dei decreti del Governo, ha risposto con un altro «pseudo rinvio»: invece di emanare il decreto, ne bloccava (di fatto) la pubblicazione, rivolgendo al Presidente del Consiglio una missiva contenente una richiesta di chiarimenti di carattere procedurale (sembra, dalle ricostruzioni giornalistiche, in ordine alla mancata richiesta di parere al Consiglio di Stato e al parere negativo espresso dalla Conferenza Stato-regioni sul decreto). Sembra addirittura che il Governo, dopo questo *stop* da parte del Quirinale, abbia effettivamente modificato alcune parti del d.lgs. e che, quindi, la versione del d.lgs. deliberata dal Consiglio dei Ministri il 3 febbraio non coincida con quella emanata dal Presidente della Repubblica il 3 aprile, dopo la riapprovazione da parte del Consiglio dei Ministri il 29 marzo. Al di là di qualsiasi considerazione in ordine alla configurabilità di un potere di rinvio in sede di emanazione degli atti del Governo – che, anche se non forma oggetto di questo lavoro, credo sia pacificamente esclusa, oltre a essere sostanzialmente non pubblica e quindi difficilmente ricostruibile *a posteriori*, poiché non si materializza in alcun tipo di atto giuridicamente apprezzabile – la vicenda sembra confermare le tesi sostenute nel testo, per cui il Presidente Ciampi ha, almeno in parte, tentato di svolgere la funzione di co-legislatore. La ricostruzione fornita si basa sugli articoli apparsi in data 21 marzo 2006 sui quotidiani *La Stampa* (p. 13); *Corriere della Sera* (p. 21); *Il Sole-24 Ore* (p. 21); *Avvenire* (p. 13); *la Repubblica* (p. 31); *l'Unità* (p. 10); in data 21 aprile 2006 su *l'Unità* (p. 26); in data 22 aprile 2006 su *Milano Finanza* (p. 18).

così talvolta – forse grazie a una interpretazione estensiva del suo ruolo – anche per incidere sulle scelte legislative e sull'azione di governo. Insomma, un Presidente della Repubblica garante, con la tentazione dell'influenza sull'indirizzo politico della maggioranza<sup>118</sup>.

È evidente che il ritorno a un sistema elettorale a base proporzionale, presumibilmente, renderà irripetibile una siffatta tipologia di rapporti, non permettendo il definitivo assestamento di un sistema istituzionale che cominciava a dare i frutti per lungo tempo sperati.

D'altra parte, sembra dimostrato che, a partire dalla presidenza Pertini, il potere di rinvio ha svolto una funzione caratterizzante e, in relazione ai diversi contesti politici che si sono susseguiti, ha permesso al Capo dello Stato di porsi in dialogo, talvolta in dialettica, con gli altri soggetti istituzionali, finendo per incidere, nei modi diversi che si è tentato di descrivere, sulle dinamiche parlamentari e di governo. Ancor di più, attraverso l'analisi della prassi del potere di rinvio è (stato) possibile scorgere gli spaccati del sistema politico ed istituzionale che si sono succeduti nel corso degli ultimi venti anni, osservandoli dal punto di vista, privilegiato, degli inquilini del Quirinale e, quindi, dal momento di equilibrio fra istituzioni e Costituzione ovvero, se si preferisce, fra Carta costituzionale e Costituzione vivente.

<sup>118</sup> Si potrebbe concludere con le parole di C. Fusaro, *È ancora possibile rappresentare l'Unità nazionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it): «Il punto dunque è questo: a 55 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, nell'ordinamento italiano del terzo millennio, il Presidente della Repubblica, piaccia o non piaccia, è, apertamente, uno snodo cruciale della politica del Paese».

IL RINVIO DELLE LEGGI NELLA PRASSI

Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
1 «Aumento dei soprassoldi spettanti al personale militare adibito agli stabilimenti di lavoro» (S. 206, Iniz. Gov.; I legisl.)	9 aprile 1949 – rinviato art. unico del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Einaudi]	Legge 15 dicembre 1949, n. 1111; «Aumento dei soprassoldi spettanti al personale militare adibito agli stabilimenti di lavoro», riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria (I legisl.)
2 «Provvedimenti a favore di coloro che hanno bonificato, prima del 24 maggio 1946, terreni minati» (S. 207, Iniz. Gov.; I legisl.)	9 aprile 1949 – rinviato art. 9 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Einaudi]	Legge 29 aprile 1950, n. 582; «Provvedimenti a favore di coloro che hanno bonificato, prima del 24 maggio 1946, terreni minati», riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, modificando l'art. 9 (I legisl.)
3 «Modificazioni al decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1946, n. 352 concernente gli incaricati di funzioni giudiziarie» (C. 627-B, Iniz. Parl.; I legisl.)	11 gennaio 1950 – Rinvio di merito degli artt. 1 e 2 del ddl per contrasto con gli artt. 97 e 106 Cost. [Einaudi]	Legge 29 aprile 1950, n. 210; «Modificazioni al decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1946, n. 352 concernente gli incaricati di funzioni giudiziarie» riapprovata accogliendo solo parzialmente i rilievi presidenziali (I legisl.)
4 «Proroga della legge 14 febbraio 1953, n. 49, relativa ai diritti e compensi dovuti al personale degli Uffici dipendenti dai Ministri delle finanze e del tesoro e della Corte dei Conti» (S. 150, Iniz. Parl.; II legisl.)	21 novembre 1953 – Rinvio di merito dell'art. 1 del ddl (non individua alcuno specifico parametro costituzionale) [Einaudi]	Legge 27 dicembre 1953, n. 948; «Proroga della legge 14 febbraio 1953, n. 49, relativa ai diritti e compensi dovuti al personale degli Uffici dipendenti dai Ministri delle finanze e del tesoro e della Corte dei Conti» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, cambiando completamente l'impostazione della legge (II legisl.)
5 «Adeguamento della indennità di servizio penitenziario spettante al personale della carriera direttiva dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena» (C. 1094, Iniz. Gov.; III legisl.)	14 luglio 1959 – rinviato art. unico del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Gronchi]	Legge 2 luglio 1960, n. 660; «Adeguamento della indennità di servizio penitenziario spettante al personale della carriera direttiva dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena», riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, introducendo con un apposito art. 2 la copertura finanziaria (III legisl.)
6 «Provvedimenti in favore delle aziende artigiane in materia di edilizia» (S. 891, Iniz. Parl.; III legisl.)	7 ottobre 1960 – Rinvio formale dovuto alla violazione dell'art. 73, c. 1, Cost., secondo il quale le leggi devono essere promulgate nel termine di un mese dalla approvazione [Gronchi]	Legge 20 ottobre 1960, n. 1230; «Provvedimenti in favore delle aziende artigiane in materia di edilizia» riapprovata rispettando il termine dell'art. 73, c. 1 (III legisl.)

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
7	«Assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali» (S. 1233, Iniz. Gov.; III legisl.)	6 novembre 1960 – rinviato art. 40 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Gronchi]	Legge 27 novembre 1960, n. 1397; «Assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria contenuta nell'art. 40 (III legisl.)
8	«Modificazione alla legge 20 giugno 1955, n. 519, recante disposizioni sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato» (S. 1888, Iniz. Parl.; III legisl.)	5 agosto 1962 – rinviato art. 3 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Legge 14 novembre 1962, n. 1609; «Modificazione alla legge 20 giugno 1955, n. 519, recante disposizioni sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria prevista dalla richiamata l. n. 1283 del 1962 (III legisl.)
9	«Contributo per la biblioteca ed il museo leonardesco di Vinci» (S. 2102, Iniz. Parl.; III legisl.)	2 gennaio 1963* – rinviato art. 1 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Non riapprovato
10	«Contributo annuo per il mantenimento della casa del Boccaccio e della biblioteca annessa» (C. 722 – B, Iniz. Parl.; III legisl.)	2 gennaio 1963* – rinviato art. 1 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Legge 6 agosto 1966, n. 630; «Contributo annuo all'ente nazionale «Giovanni Boccaccio» per il mantenimento della casa del Boccaccio e della biblioteca annessa» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria, solo nella legislatura successiva (IV legisl.)
11	«Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado» (S. 2410, Iniz. Parl.; III legisl.)	2 febbraio 1963* – rinviato art. 13 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Legge 5 marzo 1963, n. 366; «Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado» vengono accolti i rilievi presidenziali e, a causa della mancanza di copertura finanziaria viene espunta dalla legge l'istituzione del corpo di polizia lagunare precedentemente prevista nell'art. 13 del ddl (III legisl.)

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
12	«Approvazione ed esecuzione dello scambio di note tra l'Italia e gli USA relativo al contributo del governo nord-americano al quarto programma di assistenza alimentare all'infanzia svolto dall'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali (A.A.I), effettuato a Roma il 19 luglio 1960» (C. 3690, Iniz. Gov.; III legisl.)	5 febbraio 1963* – rinviati artt. 3 e 4 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Legge 4 marzo 1963, n. 558; «Approvazione ed esecuzione dello scambio di note tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America relativo al contributo del governo nord-americano al quarto programma di assistenza alimentare all'infanzia svolto dall'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali (A.A.I), effettuato a Roma il 19 luglio 1960» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria (III legisl.)
13	«Estensione dell'art. 17 della l. 12 agosto 1962, n. 1289 e dell'art. 25 della l. 12 agosto 1962, n. 1290, al personale che presta servizio, purché assunto non oltre il 31 dicembre 1962, nell'Amministrazione centrale del Tesoro e nei reparti dei danni di guerra delle Intendenze di finanza» (C. 4550, Iniz. Parl.; III legisl.)	9 febbraio 1963* – rinviato art. 1 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Legge 9 ottobre 1964, n. 962; «Estensione dell'art. 17 della legge 12 agosto 1962, n. 1289 e dell'art. 25 della legge 12 agosto 1962, n. 1290, al personale assunto sino al 15 maggio 1964, nei servizi dell'amministrazione centrale del ministero del tesoro e nei reparti dei danni di guerra delle intendenze di finanza» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria prevista dall'art. 3 (IV legisl.)
14	«Ratifica ed esecuzione dell'accordo internazionale sull'olio d'oliva 1963, adottato a Ginevra il 20 aprile 1963» (C. 4306, Iniz. Gov.; III legisl.)	11 febbraio 1963* – rinviato art. 3 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Legge 6 marzo 1965, n. 259; «Ratifica ed esecuzione dell'accordo internazionale sull'olio d'oliva 1963, adottato a Ginevra il 20 aprile 1963» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria prevista dall'art. 3 (IV legisl.)
15	«Integrazione della tredicesima mensilità dovuta al personale statale in attività di servizio ed in quiescenza per il 1963» (S. 664, Iniz. Gov.; IV legisl.)	14 luglio 1964 – rinviato art. 11 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Segni]	Legge 10 agosto 1964, n. 656; «Integrazione della tredicesima mensilità dovuta al personale statale in attività di servizio ed in quiescenza per il 1963» riapprovata, nel medesimo testo, aderendo ai rilievi presidenziali, in quanto nel fondo cui rinviava l'art. 11 è stato creato un apposito capitolo di spesa (IV legisl.)

Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
16 «Riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura» (C. 3673, Iniz. Parl.; VI legisl.)	30 ottobre 1975 – Rinvio di merito dell'art. 3, commi 6, 7, 8, per contrasto con gli artt. 3, 104 e 107 Cost. [Leone]	Legge 22 dicembre 1975, n. 695; «Riforma della composizione e del sistema elettorale per il consiglio superiore della magistratura» riapprovata espungendo dal testo solo l'art. 3, c. 7, e, quindi, accogliendo parzialmente i rilievi presidenziali (VI legisl.)
17 «Norme in materia di indennizzo privilegiato aeronautico in favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere» (C. 1568; VIII legisl.)	10 febbraio 1981 – rinviato art. 4 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Pertini]	Legge 25 maggio 1981, n. 280; «Norme in materia di indennizzo privilegiato aeronautico in favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria (VIII legisl.)
18 «Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per gli investimenti e per gli investimenti di esercizio» (C. 228 e abb.-B, Iniz. Parl.; VIII legisl.)	10 febbraio 1981 – rinviato art. 13 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Pertini]	Legge 10 aprile 1981, n. 151; «Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria contenuta nel modificato art. 13 (VIII legisl.)
19 «Disposizioni concernenti i trattamenti previdenziali dei lavoratori dipendenti nel settore agricolo» (C. 1963, Iniz. Parl.; VIII legisl.)	16 ottobre 1981 – rinviati artt. 1 e 3 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Pertini]	Non riapprovato
20 «Ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione fra la Repubblica Italiana e la Repubblica Greca sulla protezione dell'ambiente marino del Mar Ionio e delle sue zone costiere, firmato a Roma il 6 marzo 1979» (S. 1454, Iniz. Gov.; VIII legisl.)	29 gennaio 1982 – rinviato art. 3 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Pertini]	Legge 10 luglio 1982, n. 563; «Ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione fra la Repubblica Italiana e la Repubblica Greca sulla protezione dell'ambiente marino del Mar Ionio e delle sue zone costiere, firmato a Roma il 6 marzo 1979» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria contenuta nel modificato art. 3 (VIII legisl.)

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
21	«Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca Europea per gli Investimenti» (S. 1972, Iniz. Gov.; VIII legisl.)	19 gennaio 1983 – rinviato art. 1 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Pertini]	Legge 18 aprile 1984, n. 88; «Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca Europea per gli Investimenti» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, introducendo un nuovo art. 3 recante apposita copertura finanziaria (IX legisl.) – [nel messaggio di rinvio il Presidente Pertini offre una breve valutazione del potere conferitogli dall'art. 74 Cost.]
22	«Concessione di un contributo annuo di lire 400 milioni a favore della società Dante Alighieri per il triennio 1982-84» (S. 2170, Iniz. Parl.; VIII legisl.)	20 aprile 1983* – rinviato art. 3 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Pertini]	Legge 19 dicembre 1983, n. 751; «Concessione di un contributo annuo di lire 400 milioni a favore della società Dante Alighieri per il triennio 1982-84» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, con apposita copertura finanziaria contenuta nel modificato art. 3 (IX legisl.)
23	«Modifiche ed integrazioni al decreto legge 28 luglio 1981, n. 397, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 26 settembre 1981, n. 536; al decreto legge 22 dicembre 1981, n. 799, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 5 marzo 1982, n. 60, concernenti interventi in favore di alcune zone della Sicilia occidentale colpite da eventi sismici» (C. 3302-B, Iniz. Parl.; VIII legisl.)	20 aprile 1983* – rinviati artt. 1, 3, 5, 14, del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Pertini]	Legge 13 agosto 1984, n. 462; «Modifiche ed integrazioni al decreto legge 28 luglio 1981, n. 397, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 settembre 1981, n. 536; al decreto legge 22 dicembre 1981, n. 799, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 1982, n. 60; alla legge 7 marzo 1981, n. 64, nonché alla legge 29 aprile 1976, n. 178, concernenti interventi in favore di alcune zone della Sicilia occidentale colpite da eventi sismici» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, introducendo un nuovo art. 29 recante apposita copertura finanziaria (IX legisl.)
24	«Disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno» (S. 969, Iniz. Gov.; IX legisl.)	31 dicembre 1985 – rinviato art. 18, c. 4, del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. e, insieme, rinvio formale [Cossiga]	Legge 1° marzo 1986, n. 64; «Disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, facendo venir meno il riferimento della copertura finanziaria a somme stanziata in un decreto legge non convertito (IX legisl.)

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
25	«Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra» (C. 3668, Iniz. Parl.; IX legisl.)	27 giugno 1986 – rinviato art. 21 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	Legge 6 ottobre 1986, n. 656; «Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra» riapprovata accogliendo (v. art. 1, c. 3) i rilievi presidenziali (IX legisl.)
26	«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 22 dicembre 1986, n. 882 recante Fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi» (S. 2193, Iniz. Gov.; IX legisl.)	19 febbraio 1987 – la l. di conv. ha introdotto, senza copertura, ulteriori oneri rispetto al decreto legge agli artt. 2, c. 2 <i>bis</i> , 3, c. 2 <i>bis</i> , 3, c. 4, c. 5, 4 <i>bis</i> ponendosi in contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	Non viene approvata la legge di conversione, ma viene reiterato il d.-l. n. 48 del 1987 a sua volta non convertito in legge poiché oggetto di rinvio (v. rinvio successivo, n. 27 di questa tabella), ma ancora reiterato con il d.-l. n. 442 del 1987 a sua volta non convertito poiché rinviata la relativa legge di conversione. Il contenuto, in parte modificato, di questa «catena» di decreti legge viene trasfuso nel d.-l. n. 536 del 1987 finalmente convertito nella legge n. 48 del 1988, il cui art. 2 stabilisce: (segue) «2. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge 22 dicembre 1986, n. 882, 25 febbraio 1987, n. 48, 28 aprile 1987, n. 156, 27 giugno 1987, n. 244, 28 agosto 1987, n. 358, e 30 ottobre 1987, n. 442». Vengono quindi sanati gli effetti dei decreti legge non convertiti, ma (come emerge dal rinvio n. 30 di questa tabella) il problema della proroga delle Disposizioni urgenti (...) si pone di nuovo e nella sua interezza dopo appena un anno.
27	«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 febbraio 1987, n. 48 recante Fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi» (S. 2298, Iniz. Gov.; IX legisl.)	17 aprile 1987* – la l. di conv. ha introdotto, senza copertura, ulteriori oneri rispetto al decreto legge agli artt. 4 <i>ter</i> , 7 <i>bis</i> ponendosi in contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
28	«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 ottobre 1987, n. 442 recante Fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS» (S. 712, Iniz. Gov.; X legisl.)	28 dicembre 1987 – la l. di conv. ha introdotto, senza copertura, ulteriori oneri rispetto al decreto legge agli artt. 6, c. 1 bis, 18 bis, 27 bis, 8, c. 1, ponendosi in contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	
29	«Modifica del decreto legge 16 giugno 1978, n. 282, convertito dalla legge 1 agosto 1978, n. 426, recante Modalità di applicazione regolamenti comunitari istitutivi del prelievo di corresponsabilità sulla produzione del latte bovino» (S. 933, Iniz. Parl.; X legisl.)	1 luglio 1988 – rinviato articolo unico per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	Non riapprovato
30	«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 maggio 1989, n. 196 recante Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati» (C. 3973-B, Iniz. Gov.; X legisl.)	28 luglio 1989 – la l. di conv. ha espunto l'art. 2, c. 16, e introdotto, senza copertura, ulteriori oneri rispetto al decreto legge all'art. 13 bis ponendosi in contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	V. sub 26, 27, 28
31	«Modifiche al regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e alla legge 24 luglio 1985, n. 406, recanti disposizioni sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore» (S. 2006, Iniz. Parl.; X legisl.)	1 agosto 1990 – Rinvio di merito del testo complessivo del ddl per la mancanza di coordinamento con altre norme legislative [Cossiga]	Legge 4 marzo 1991, n. 67; «Modifiche al regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e alla legge 24 luglio 1985, n. 406, recanti disposizioni sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali (X legisl.)
32	«Istituzione del servizio nazionale della protezione civile» (C. 395-B, Iniz. Parl.; X legisl.)	15 agosto 1990 – Rinvio di merito degli artt. 1, c. 2, 4, c. 3, 5, 6, commi 1 e 2, 8, 9, 10 e 13, per ragioni di coerenza ordinamentale e convenienza istituzionale [Cossiga]	Legge 24 febbraio 1992, n. 225; «Istituzione del servizio nazionale della protezione civile» riapprovata aderendo a tutti rilievi presidenziali, salvo quello concernente l'art. 10 (X legisl.)

Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
33 «Potenziamento degli organici del personale militare delle capitanerie di porto» (S. 2328-B, Iniz. Gov.; X legisl.)	9 aprile 1991 – Rinvio di merito concernente il testo complessivo del provvedimento per ragioni di merito istituzionale e dell'art. 7 per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	Legge 6 agosto 1991, n. 255; «Potenziamento degli organici del personale militare delle capitanerie di porto» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali concernenti l'art. 7 e non aderendo, invece, alla richiesta di affronto non frammentario del problema dell'esercizio delle funzioni di polizia costiera (X legisl.)
34 «Norme di riordino del settore farmaceutico» (C. 2119 e abbinati-B, Iniz. Parl.; X legisl.)	13 luglio 1991 – Rinvio di merito dell'art. 14 del ddl per ragioni attinenti alla ragionevolezza della disposizione e alla coerenza dell'ordinamento [Cossiga]	Legge 8 novembre 1991, n. 362; «Norme di riordino del settore farmaceutico» riapprovata aderendo, con un escamotage (art. 15, c. 1, ultima parte), ai rilievi presidenziali (X legisl.)
35 «Modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del senato della repubblica» (C. 5729, Iniz. Parl.; X legisl.)	16 agosto 1991 – Rinvio di merito degli artt. 1 e 2 del ddl per ragioni di opportunità [Cossiga]	Legge 23 gennaio 1992, n. 33; «Modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del senato della repubblica» riapprovata senza aderire ai rilievi presidenziali (X legisl.)
36 «Riapertura dei termini per la presentazione di proposte di concessione di ricompensa al valor militare per la Resistenza per i comuni, le province e le regioni interessate» (S. 2929, Iniz. Parl.; X legisl.)	25 agosto 1991 – Rinvio di merito dell'art. 1 del ddl per ragioni di coerenza con la legislazione precedente [Cossiga]	Non riapprovato
37 «Istituzione del giudice di pace» (S. 1286 e abb.-D, Iniz. Parl.; X legisl.)	27 agosto 1991 – Rinvio di merito degli artt. 5, c. 1, 12, 35, 36, 37, 38, per ragioni di legittimità costituzionale e di carente congruità costituzionale [Cossiga]	Legge 15 novembre 1991, n. 374; «Istituzione del giudice di pace» riapprovata aderendo solo parzialmente ai rilievi presidenziali. In particolare viene modificato radicalmente solo l'art. 12, in parte gli articoli da 35 a 38 e non viene modificato l'art. 5, c. 1 (X legisl.)
38 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 1991, n. 285 recante Disposizioni urgenti concernenti taluni criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, la repressione del contrabbando di tabacchi, le tasse per i contratti di trasferimento titoli o valori, nonché l'Amministrazione finanziaria» (S. 3019, Iniz. Gov.; X legisl.)	31 ottobre 1991 – rinviato art. 1 bis del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Cossiga]	Non viene approvata la legge di conversione, ma viene reiterato il d.l. n. 348 del 1991 a sua volta non convertito in legge ed ancora reiterato con il d.l. n. 417 del 1991, stavolta convertito nella legge di conversione n. 66 del 1992, che non recepisce i rilievi presidenziali, cfr. art. 1, c. 7 (X legisl.).

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
39	«Modifica dei requisiti per l'iscrizione all'albo ed elevazione del periodo di pratica professionale per i ragioniieri e periti commerciali» (C. 5774, Iniz. Parl.; X legisl.)	3 gennaio 1992* – Rinvio di merito degli artt. 1 e 2 del ddl per ragioni di congruità con l'ordinamento [Cossiga]	Legge 12 febbraio 1992, n. 183; «Modifica dei requisiti per l'iscrizione all'albo ed elevazione del periodo di pratica professionale per i ragioniieri e periti commerciali» riapprovata senza aderire ai rilievi presidenziali (X legisl.)
40	«Disposizioni per la riproduzione a colori sulle schede di votazione del contrassegno di lista» (S. 3158, Iniz. Parl.; X legisl.)	28 gennaio 1992* – Rinvio di merito degli artt. 1 e 2 del ddl per ragioni di opportunità [Cossiga]	Legge 4 febbraio 1992, n. 70; «Disposizioni per la riproduzione a colori sulle schede di votazione del contrassegno di lista» riapprovata senza aderire ai rilievi presidenziali (X legisl.)
41	«Nuove norme in materia di obiezione di coscienza» (S. 2941 e abb., Iniz. Parl.; X legisl.)	1 febbraio 1992* – Rinvio di merito dell'art. 14 e del complessivo testo del ddl per dubbi di costituzionalità e non completa attuazione dei valori costituzionali [Cossiga]	Legge 8 luglio 1998, n. 230; «Nuove norme in materia di obiezione di coscienza» riapprovata accogliendo solo parzialmente i rilievi presidenziali, in particolare nell'art. 14 (XIII legisl.)
42	«Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto» (S. 1411 e abb.-B, Iniz. Parl.; X legisl.)	18 febbraio 1992** – rinvio per complessivo contrasto del ddl con l'art. 81, c. 4, Cost., nella parte in cui non si fa carico dei maggiori oneri previdenziali derivanti dal ddl [Cossiga]	Legge 27 marzo 1992, n. 257; «Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto» riapprovata senza accogliere i rilievi presidenziali (X legisl.)
43	«Modifica ed integrazione dell'art. 6 della legge 2 aprile 1979, n. 97, concernente la progressione di carriera di alcuni magistrati a seguito della soppressione della qualifica di aggiunto giudiziario» (C. 3372-B, Iniz. Parl.; X legisl.)	27 febbraio 1992** – Rinvio di merito dell'art. 1 del ddl per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. [Cossiga]	Non riapprovato
44	«Modificazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti ed altre norme in materia di assicurazioni private» (S. 281 e abb.-B, Iniz. Parl.; X legisl.)	28 febbraio 1992** – Rinvio di merito dell'art. 19, commi 3 e 4, per ragioni di legittimità costituzionale e di congruità dell'ordinamento [Cossiga]	Non riapprovato
45	«Recupero e restauro ambientale dello spazio naturale e del paesaggio agrario della zona di pianura e di parte della zona di collina non compresa nel territorio delle comunità montane» (C. 2863-B, Iniz. Parl.; X legisl.)	28 febbraio 1992** – Rinvio di merito dell'art. 6, c. 3, per contrasto con l'art. 119 Cost. [Cossiga]	Non riapprovato

Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
<p>46 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 giugno 1994, n. 401, recante Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali» (S. 687, Iniz. Gov.; XII legisl.)</p>	<p>11 agosto 1994 – Rinvio di merito dell'art. 1, commi 2 e 5 del ddl per contrasto con la giur. cost. consolidata, per contrasto con l'art. 15, c. 5, della legge n. 400 del 1988 e per ragioni di eguaglianza fra regioni (Lazio e Valle d'Aosta, nella specie) [Scalfaro]</p>	<p>Decreto legge non convertito nei termini e reiterato. Il decreto legge reiterato viene convertito nella legge 17 ottobre 1994, n. 590; «Conversione in legge del decreto legge 27 agosto 1994, n. 512, recante Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali» che fa salvi gli effetti del d.l. n. 401 del 1994. Il d.l. n. 512 del 1994 recepisce già i rilievi presidenziali concernenti l'art. 1, c. 2 del ddl [per altro il contrasto con la giur. cost. consolidata rappresenta la stessa ragione in base alla quale Scalfaro rifiutò l'emanazione del d.l. in materia di disciplina radiotelevisiva al governo Berlusconi I] (XII legisl.)</p>
<p>47 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 19 settembre 1994, n. 545, recante Norme di interpretazione e di modificazione del decreto legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, e successive integrazioni, concernente la soppressione dell'EFIM» (S. 1056, Iniz. Gov.; XII legisl.)</p>	<p>18 novembre 1994 – rinviati art. 1, c. 2 <i>bis</i>, art. 10, c. 1 <i>bis</i>, c. 6 <i>bis</i>, del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Scalfaro]</p>	<p>Decreto legge non convertito nei termini e reiterato. Il decreto legge reiterato viene convertito nella legge 27 dicembre 1994, n. 738; «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 22 novembre 1994, n. 643, recante Norme di interpretazione e di modificazione del d.l. 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, e successive integrazioni, concernente la soppressione dell'EFIM», né il d.l. né la sua legge di conversione accolgono i rilievi presidenziali (XII legisl.)</p>
<p>48 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 gennaio 1995, n. 28, recante Interventi urgenti in materia di trasporti e parcheggi» (S. 1492, Iniz. Gov.; XII legisl.)</p>	<p>31 marzo 1995 – rinvio art. 4, c. 6, del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Scalfaro]</p>	<p>Decreto legge non convertito nei termini e reiterato. Il decreto legge reiterato viene convertito nella legge 30 maggio 1995, n. 204; «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1 aprile 1995, n. 98, recante interventi urgenti in materia di trasporti», nel decreto legge reiterato viene soppresso l'art. 4, c. 6, secondo i rilievi presidenziali (XII legisl.)</p>

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
49	«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 aprile 1995, n. 135, recante Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità» (C. 2441-B, Iniz. Gov.; XII legisl.)	28 giugno 1995 – rinviato art. 6 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [rinviato dal Presidente della Repubblica supplente, Scognamiglio]	Decreto legge non convertito nei termini e reiterato; da luogo, però, ad una catena di decreti legge che arriva fino al decreto legge 26 aprile 1996, n. 224 recante «Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità», nel decreto legge reiterato vengono soppresse le parti dell'art. 6 in contrasto con l'art. 81, c. 4, secondo le indicazioni del Presidente del Senato supplente (XII legisl.)
50	«Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario» (C. 4565-bis; S. 2524-B, Iniz. Gov.; XIII legisl.)	23 marzo 1998 – rinviato art. 30 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Scalfaro]	Legge 8 maggio 1998, n. 146; «Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, modificando l'art. 30 (XIII legisl.)
51	«Disciplina della subfornitura nelle attività produttive» (C. 3509; S. 637-644 B, Iniz. Parl.; XIII legisl.)	30 aprile 1998 – rinviato art. 8 del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Scalfaro]	Legge 18 giugno 1998, n. 192; «Disciplina della subfornitura nelle attività produttive» riapprovata senza accogliere i rilievi presidenziali (XIII legisl.)
52	«Norme sull'organizzazione e sul personale sanitario» (C. 4932; S. 4732, Iniz. Gov.; XIII legisl.)	2 dicembre 2000 – Rinvio di merito dell'art. 6, c. 2, del ddl per contrasto con l'art. 3 Cost. [Ciampi]	Legge 29 dicembre 2000, n. 401; «Norme sull'organizzazione e sul personale sanitario» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali, espungendo l'art. 6, c. 2 (XIII legisl.)
53	«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura» (S. 1064; C. 2516, Iniz. Gov.; XIV legisl.)	29 marzo 2002 – Rinvio formale concernente l'art. 2 e diverse altre disposizioni del ddl in quanto contenenti proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa e in quanto introdotte numerose disposizioni eterogenee rispetto al contenuto iniziale dell'originario decreto legge [Ciampi]	I contenuti del decreto legge non convertito sono stati in parte trasposti: a) nell'art. 1 del decreto legge n. 68 del 2002, successivamente convertito nella legge 18 giugno 2002, n. 118 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 19 aprile 2002, n. 68, recante disposizioni urgenti per il settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi»; b) le disposizioni finanziarie del decreto legge decaduto sono state trasposte nell'art. 3-ter della l. 27 dicembre 2002, n. 292; «Interventi urgenti per la tutela della bufala mediterranea italiana». In particolare il rilievo concernente la proroga della delega legislativa attraverso la legge di conversione è stato rispettato con la legge n. 180 del 2002 recante apposita delega al governo (XIV legisl.).

	Disegno di legge approvato dalle camere	Rinvio presidenziale	Seguito
54	«Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali» (C. 2284; S. 1517, Iniz. Parl.; XIV legisl.)	5 novembre 2002 – Rinvio di merito dell'art. 1 del ddl per contrasto con l'art. 122 Cost. [Ciampi]	Recependo le indicazioni presidenziali è stata approvata la legge n. 165 del 2004 recante «Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma», della Costituzione, che all'art. 3 individua i principi fondamentali in materia di incompatibilità alle cariche politiche regionali (XIV legisl.).
55	«Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001» (C. 2579; S. 776-B, Iniz. Gov.; XIV legisl.)	10 aprile 2003 – rinvio art. 14, c. 1 e c. 3, del ddl per contrasto con l'art. 81, c. 4, Cost. [Ciampi]	Legge 29 luglio 2003, n. 229; «Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001» riapprovata accogliendo solo parzialmente i rilievi presidenziali (XIV legisl.)
56	«Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanzazione del testo unico della radiotelevisione» (C. 310 e abb.-B; S. 2175-B, Iniz. Parl.; XIV legisl.)	15 dicembre 2003 – Rinvio di merito degli artt. 5, c. 1, 15, c. 2, 23, c. 14, 24, c. 3, 25, c. 3, per contrasto con diverse sentenze della Corte Costituzionale [Ciampi]	Legge 3 maggio 2004, n. 112; «Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanzazione del testo unico della radiotelevisione» riapprovata accogliendo, nella forma, i rilievi presidenziali. In particolare v. artt. 5, c. 1, 15, c. 2, 23, c. 14, 25, c. 4 (XIV legisl.)
57	«Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei Conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanzazione di un testo unico» (S. 1296; C. 4636-bis, Iniz. Gov.; XIV legisl.)	16 dicembre 2004 – Rinvio di merito fondato su molteplici disposizioni costituzionali concernenti la magistratura [Ciampi]	Legge 25 luglio 2005, n. 150; «Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei Conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanzazione di un testo unico» riapprovata parzialmente ai rilievi presidenziali (XIV legisl.)
58	«Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento» (C. 4604; S. 3600; Iniz. Parlam.; XIV legisl.)	20 gennaio 2006* – Rinvio di merito [Ciampi]	Legge del 20 Febbraio 2006, n. 46: «Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento»; riapprovata aderendo parzialmente ai rilievi presidenziali
59	«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa» (S. 3723; C. 6352, Iniz. Gov.; XIV legisl.)	3 marzo 2006** – Rinvio ex art. 81, c. 4, Cost. [Ciampi]	Legge 11 marzo 2006, n. 81: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa» riapprovata aderendo ai rilievi presidenziali entro i termini di decadenza dell'originario decreto legge (XIV legisl.)

\* rinvii effettuati a ridosso dello scioglimento delle Camere;

\*\* rinvii effettuati dopo lo scioglimento delle Camere.