

---

## OSSERVATORIO SULLE FONTI

---

ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL PRIMO RINVIO EX ART. 74 COST. DEL  
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA SERGIO MATTARELLA

**MASSIMILIANO MALVICINI\***

**Suggerimento di citazione**

M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Dottorando in Persona e tutele giuridiche nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa.

Contatto: [massimiliano.malvicini@santannapisa.it](mailto:massimiliano.malvicini@santannapisa.it)

1. Lo scorso 27 ottobre 2017, per la prima volta durante il proprio mandato, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rinviato alle Camere, ai sensi dell'art. 74, c. 1° della Costituzione, la legge recante “Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo”, che era stata approvata dalla VI Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato in sede deliberante il 6 ottobre 2016 e, in via definitiva, dalla Camera dei deputati il 3 ottobre 2017<sup>1</sup>.

La “richiesta di riesame”<sup>2</sup> è motivata da una disposizione del provvedimento che, privando di rilevanza penale il finanziamento alle imprese produttrici di mine antipersona e di bombe a grappolo da parte dei soggetti collocati in posizione di vertice all'interno degli enti intermediari abilitati, sarebbe in “evidente contraddizione con le dichiarate finalità” della stessa proposta di legge approvata dai due rami del Parlamento, e – in una prospettiva più ampia – con l'art. 117 Cost., che obbliga ad esercitare la funzione legislativa nel rispetto degli obblighi internazionali. In particolare, prevedendo per le condotte dolose di finanziamento poste in essere dai soggetti qualificati un regime punitivo di tipo amministrativo, il secondo comma dell'art. 6 della proposta di legge presenterebbe “evidenti profili di illegittimità costituzionale” a causa della violazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia, che richiederebbero espressamente l'imposizione di sanzioni penali in materia<sup>3</sup>.

All'evidente incostituzionalità dell'art. 6, c. 2° del provvedimento si sommerebbe “la dubbia costituzionalità” del doppio regime punitivo (penale e amministrativo), costruito avendo riguardo dell'incarico ricoperto dal soggetto agente e della natura degli utilizzatori finali, che sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. che “vieta ogni irragionevole disparità di trattamento fra soggetti rispetto alla medesima condotta”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Rispettivamente Atto Senato n. 57; Atto Camera n. 4096.

<sup>2</sup> Secondo l'espressione di F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, p. 385 ss.

<sup>3</sup> In materia di mine antipersona le sanzioni penali sono previste dall'art. 7 della legge n. 374 del 1997 e fatte salve dalla legge n. 106 del 1999 concernente la ratifica della Convenzione di Ottawa (3 dicembre 1997, che all'art. 1, comma primo specifica che *obbliga gli Stati “a non assistere, incoraggiare o indurre, in qualsiasi modo, chiunque ad intraprendere” le attività proibite dalla stessa Convenzione e all'art. 9* impegna gli Stati ad “adottare tutte le opportune misure legali, amministrative o di altro genere ed altro, inclusa l'imposizione di sanzioni penali, per prevenire e sopprimere ogni attività proibita ai sensi di questa Convenzione, che sia intrapresa da individui o sul territorio sotto la giurisdizione o il controllo di uno Stato Parte”) mentre in materia di bombe a grappolo sono previste dall'art. 7 della legge n. 95 del 2011 di ratifica della Convenzione di Oslo (30 maggio 2008).

<sup>4</sup> V. Senato della Repubblica - XVII Legislatura, Doc. I, n. 2., *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione trasmesso alla Presidenza il 27 ottobre 2017*, reperibile presso: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/333295.pdf>.

2. Queste, in linea generale, le principali direttrici del primo rinvio ai sensi dell'art. 74, c. 1° Cost. della Presidenza Mattarella, in corrispondenza del quale tradizione e innovazione si contemperano vicendevolmente. In linea generale, l'intreccio di questi elementi è anche una conseguenza delle scelte effettuate durante il periodo costituente. In quella sede si registrò, infatti, un ampio dibattito sulle funzioni del rinvio presidenziale, tanto che per alcuni esso avrebbe dovuto essere uno strumento di tutela del corpo elettorale nei confronti delle decisioni assunte dalle Camere, per altri esso avrebbe dovuto garantire una compartecipazione del Capo dello Stato al procedimento legislativo, mentre per altri ancora esso avrebbe dovuto tutelare l'indirizzo politico governativo, garantendo alla forma di governo parlamentare uno strumento di razionalizzazione<sup>5</sup>. La conseguenza di questa contrapposizione fu l'attuale formulazione del dettato costituzionale orientata più al dato procedurale che a quello sostanziale<sup>6</sup> e perciò assai sensibile alla prassi applicativa, tanto che già con la Presidenza Einaudi il rinvio si articolò come uno degli strumenti emanazione di un'autonoma sfera decisionale del Capo dello Stato, più che come strumento a favore dell'esecutivo<sup>7</sup>.

Le modalità, la frequenza e i contenuti dei rinvii presidenziali sono intimamente correlati sia al particolare contesto politico-istituzionale di riferimento, sia ad alcuni tratti della persona che in quel momento ricopre l'ufficio<sup>8</sup>. Allora, se è vero che dagli anni Cinquanta del secolo scorso il rinvio ha assunto il significato di un controllo presidenziale sul concreto esercizio della "funzione legislativa", l'istituto in sé rifugge ancora oggi da un'univoca identificazione, soprattutto considerando come ogni Capo dello Stato può ricorrere all'istituto infondendo alcuni tratti propri della sua personalità ed i suoi interessi. Ad esempio, secondo Cossiga il rinvio si configurava come "po-

<sup>5</sup> Nella nota formulazione di Costantino Mortati nella seduta antimeridiana del 21 dicembre 1946. V. Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, in CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VII, Roma, 1970, p. 1626. In senso contrario si veda F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, p. 134 ss. Per una ricostruzione dei lavori preparatori si v. P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 17 ss.

<sup>6</sup> I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 16; per la ricostruzione dell'istituto cfr. v. S. PAJNO, *Commento all'art. 74 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Utet, Torino, 2006, II, p. 1434 ss.

<sup>7</sup> Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 86; I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 1/2013, p. 82; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Riv. AIC*, 1/2011, p. 2.

<sup>8</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011; D. GALLIANI, *Il Capo dello stato e le leggi. Tomo I. Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 213 ss.

*tere-dovere*” in quanto manifestazione della “*funzione di garanzia politico-costituzionale e quindi anche dell’ordinato funzionamento delle istituzioni dello Stato e della coerenza dell’ordinamento giuridico*” attribuita al Presidente della Repubblica; da questa lettura derivava un’interpretazione estensiva del potere ex art. 74 Cost. il quale non doveva intendersi come limitato ai soli casi di manifesta illegittimità costituzionale, ma – al contrario – ben poteva essere utilizzato al fine di tutelare “*altri interessi e valori costituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza istituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell’ordinamento giuridico, con particolare riguardo all’attuazione della Costituzione*”<sup>9</sup>.

Al contrario, Oscar Luigi Scalfaro e Carlo Azeglio Ciampi si espressero per una concezione più limitata del sindacato presidenziale, tanto che il primo affermò categoricamente che il Capo dello Stato non avrebbe potuto rinviare una legge in base ai propri orientamenti bensì solo in presenza di un “*vizio in punto di diritto*”<sup>10</sup>, mentre per il secondo il potere in questione avrebbe dovuto essere esercitato “*solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi*”<sup>11</sup>. Una prospettiva, quest’ultima, fatta propria anche dal presidente Mattarella, il quale in un recente incontro con alcune scolaresche ha affermato che “*la scelta delle leggi spetta al Parlamento e la scelta dei decreti che guidano l’amministrazione dello Stato spetta al Governo. E se non firmassi andrei contro la Costituzione. C’è un caso in cui posso - anzi devo - non firmare: quando arrivano leggi o atti amministrativi che contrastano palesemente, in maniera chiara, con la Costituzione*”<sup>12</sup>.

Non stupisce quindi che in coincidenza di ciascuna presidenza possa emergere (almeno) una specifica *dottrina presidenziale del rinvio* se non addirittura una vera e propria *dottrina presidenziale del sistema delle fonti del diritto*<sup>13</sup>, prospettiva che, nel caso in commento, risulta particolarmente “vivi-

<sup>9</sup> Si veda il messaggio alle Camere a seguito del rinvio del 15 agosto 1990 del disegno di legge recante “Istituzione del servizio nazionale della protezione civile”.

<sup>10</sup> *Intervista a Oscar Luigi Scalfaro*, in *Corriere della sera*, 29 gennaio 2009.

<sup>11</sup> Sul punto si consenta un rimando a 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*, Jovene, Napoli, 2004, II, p. 1106. Per quanto riguarda la Presidenza Napolitano, anche se il controllo sulla legislazione si è svolto spesso in modo informale, in linea generale, è possibile affermare che esso si svolse assumendo come punto di riferimento essenziale la giurisprudenza costituzionale. Sul punto, v. V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 101 ss., spec. p. 114.

<sup>12</sup> Comunicato stampa della Presidenza della Repubblica, *Incontro del Presidente Mattarella con alcune scolaresche delle Scuole secondarie di primo grado*, Palazzo del Quirinale, 26 ottobre 2017.

<sup>13</sup> “Una ‘dottrina’ i cui contenuti, per la verità, non risultano inediti e sui quali, pertanto, possiamo seguitare a dividerci, manifestando dissensi o consensi, così come siamo soliti fare tra di noi “chierici”; inusuale, però, certamente è, in primo luogo, il fatto che se ne faccia ora portatore il Capo dello Stato e, secondariamente, il modo della loro presentazione, ancorché ad oggi in forma certamente immatura e suscettibile di essere variamente messa a punto e perfezionata in seguito.” A.

da”. Benché infatti il rinvio esercitato dal Presidente Mattarella possa essere ricondotto all’ampia categoria dei c.d. *rinvii per merito costituzionale* – non rappresentando, in questo senso, uno di quei “*casi al limite*” dibattuti in dottrina (come ad esempio, il rinvio c.d. “*parziale*” o quello concernente le leggi di conversione, nonché la richiesta di riesame per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale)<sup>14</sup> –, il suo “aggancio costituzionale”<sup>15</sup> nonché i criteri posti alla base del messaggio alle Camere si riferiscono entrambi al sistema delle fonti.

In linea generale, infatti, il caso in commento riguarda il contenuto della legge e non il procedimento che ha portato alla sua adozione. Sotto questo profilo, ricordando come l’art. 117, c. 1° Cost. (attraverso il meccanismo del *rinvio mobile*) delinea il parametro di valutazione della conformità della legislazione nazionale facendo riferimento, di volta in volta, agli obblighi internazionali (ed europei) assunti dall’Italia, l’episodio in esame si pone in linea di continuità con quanto affermato dalla Corte Costituzionale quasi dieci anni fa, quando con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 (c.d. “*sentenze gemelle*”) venne riconosciuta la possibilità di utilizzare come parametro di costituzionalità le norme internazionali pattizie, conferendo alle correlative leggi di adattamento una forza di rango intermedio tra la Costituzione e le leggi ordinarie e sancendo la possibilità di censurare le norme statali per interposta violazione della Carta fondamentale<sup>16</sup>.

L’orientamento fatto proprio dal Quirinale è quindi particolarmente interessante alla luce delle prospettive evidenziate dalla Corte nel 2007 (ribadite, tra l’altro, con la sentenza n. 7 del 2013), che pure nel corso degli ultimi anni

RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1° luglio 2002, p. 1. Sul tema si veda anche N. LUPO, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quad. cost.*, 2/2001, p. 362-364.

<sup>14</sup> Su cui cfr. D. GALLIANI, *Il Capo dello stato e le leggi*, cit., p. 283 ss; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 177-202.

<sup>15</sup> Secondo l’espressione di L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, 1986.

<sup>16</sup> V. Sent. n. 349 del 2007, p. 6.2 del *Considerato in diritto*. Sul punto cfr. M. CARTABIA, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici* ([*Osservazione a*] *Corte cost.*, sent., 24 ottobre 2007 n. 349), in *Giur. cost.*, 5/2007, p. 3564-3574; T. F. GIUPPONI, *Corte Costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*; D. SCHEFOLD, *L’osservanza dei diritti dell’uomo garantiti nei trattati internazionali da parte del giudice italiano*; G. PILLI, *Il nuovo smalto costituzionale della CEDU agli occhi della Consulta* (sentt. nn. 348 e 349 del 2007), contributi pubblicati in *www.forumcostituzionale.it*, 4 marzo 2008; LUIGI CONDORELLI, *La Corte Costituzionale e l’adattamento dell’ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e dir. int.*, 2/2008, p. 301-310; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali – nota a C. Cost. 24 ottobre 2007, n. 348; C. cost. 24 ottobre 2007, n. 349*, in *Giur. cost.*, 5/2007, p. 3579-3591; F. SORRENTINO, *Apologia delle sentenze gemelle (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. soc.*, 2009.

o non hanno avuto seguito o sono state “ridimensionate”<sup>17</sup>; si pensi, per fare solo un esempio, a quanto occorso con le sentenze n. 49 e n. 50 del 2015 con le quali, valorizzando il significato dell’interpretazione delle norme convenzionali da parte degli organi di controllo rispetto all’azione del giudice comune (in ambito Cedu) da un lato, e la rilevanza dell’individuazione univoca della norme internazionali da considerare come parametro interposto dall’altro, la Corte ha affermato, in estrema sintesi, che solo in presenza di norme pattizie che si prestano a un’unica interpretazione o di una giurisprudenza consolidata, è possibile ammettere l’idoneità delle stesse a attivare l’art. 117, c. 1° della Costituzione<sup>18</sup>.

Differenziandosi della maggior parte delle richieste di riesame, motivate sulla base della mancata copertura finanziaria basati sull’art. 81, c. 4° Cost. (le quali rappresentano ancora oggi la maggior parte dei casi) il rinvio del Presidente Mattarella rappresenta dunque il primo caso di richiesta di riesame motivata sulla base dell’art. 117, c. 1° Cost.

Pur non essendo possibile esprimere un giudizio definitivo, si può tuttavia notare come, da un lato, la scelta del rinvio possa essere stata facilitata dalla particolarità del quadro normativo di riferimento, il quale prevede espressamente un obbligo in capo ai singoli Stati di prevedere un regime sanzionatorio di diritto penale nel contrasto all’impiego di mine antiuomo e dispositivi affini<sup>19</sup>. Ciò nondimeno, se l’univocità della norma internazionale può aver incentivato l’intervento del Colle, soprattutto al fine di prevenire un successivo intervento sanzionatorio da parte della Corte<sup>20</sup>, esso potrebbe essere stato ritenuto necessario, forse anche sulla base di una conoscenza “personale” del Presidente dell’ambito oggetto della disposizione rinviata<sup>21</sup>, considerando le

<sup>17</sup> G. BOGGERO, R. PERONA, *Progenie del “parametro interposto”: da un ramo morto (dalle sentt. nn. 86 e 179/2009 alla sentt. 7/2013) a due gemelle eterozigoti (sentt. nn. 49 e 50/2015)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 dicembre 2015, p. 2.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>19</sup> *Supra* nt. 3.

<sup>20</sup> Intervento reso ancor più probabile dalla violazione del principio di parità di trattamento per una medesima condotta. Il rinvio in commento rappresenta il quarto caso di rinvio presidenziale motivato sulla base della violazione del principio sancito nell’art. 3 Cost. I casi precedenti sono: I) rinvio del 30 ottobre 1975 “Riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura” (Presidenza Leone); II) rinvio del 27 febbraio 1992 sul provvedimento “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” (Presidenza Cossiga); III) rinvio del 2 dicembre 2000 del provvedimento recante “Norme sull’organizzazione e sul personale sanitario” (Presidenza Ciampi), unico caso in cui la richiesta di riesame venne giustificata facendo univoco riferimento all’art. 3 Cost.

<sup>21</sup> Sotto questo profilo, non bisogna dimenticare che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, oltre ad essere stato componente della Commissione Affari Costituzionali e della Commissione Affari esteri della Camera dei deputati, ha anche ricoperto l’incarico di Ministro della Difesa (1999-2001).

conseguenze derivanti dall'elusione degli obblighi internazionali di incriminazione – derivata dalla depenalizzazione delle condotte di assistenza finanziaria in virtù del “del principio di specialità di cui all'art. 9 l. n. 689/1981”<sup>22</sup> – sui fatti commessi prima dell'entrata in vigore del provvedimento (i quali, secondo l'opinione del Quirinale, senza una disciplina transitoria sarebbero rimasti impuniti), e su quelli eventualmente verificatisi tra l'entrata in vigore della legge (se nuovamente approvata) e l'eventuale pronuncia di incostituzionalità – che ricadrebbero inevitabilmente nell'ambito della disciplina ritenuta incostituzionale<sup>23</sup>.

Detto questo, il rinvio presidenziale contiene anche dei profili di merito politico tout court<sup>24</sup>. Accanto all'incostituzionalità del provvedimento in esame, e sotto un diverso profilo, viene infatti in rilievo l'importanza data dal Quirinale ai profili di tecnica legislativa, in linea di continuità con l'orientamento inaugurato dal Presidente Ciampi e accolto dal Presidente Napolitano.

È alquanto interessante che sotto questo profilo l'art. 6, c. 2° del provvedimento venga sanzionato dal Colle perché “in evidente contraddizione con le dichiarate finalità dell'intervento normativo”: una conclusione che sembrerebbe giungere a seguito di una valutazione sulla ragionevolezza della singola disposizione in rapporto alle finalità dell'atto normativo considerato nel suo complesso<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Come rilevato nello stesso messaggio inviato alle Camere.

<sup>23</sup> Così come acutamente evidenziato da G. L. GATTA, *Elusione di un obbligo internazionale di incriminazione: il Presidente Mattarella rinvia alle Camere ex art. 74, co. 1 Cost. la legge sul contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 1° novembre 2017.

<sup>24</sup> Anche se in questa sede non è possibile affrontare la questione teorica sui tipi di rinvii presidenziali, va detto che al confronto tra il “merito costituzionale” e il “merito politico” si affianca quello tra il controllo di “legittimità costituzionale” e il controllo di “merito costituzionale”, il primo ricondotto all'attività di controllo (giuridico) della Corte – “che può svolgere il proprio controllo solo per vizi di legittimità e nel rispetto del principio del chiesto-pronunciato, ossia solo per le norme impugnate e con riferimento ai parametri costituzionali denunciati” – ed il secondo al sindacato (politico) del Capo dello Stato. Cfr. L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 318 ss; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., p. 19 ma già ID, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro.it.*, 2008, p. 1424 e ID, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 287 ss; D. GALLIANI, *Il Capo dello stato e le leggi*, cit., p. 469-470 e nt. 63.

<sup>25</sup> Declinando il principio di ragionevolezza in termini di “razionalità della legislazione”. Sull'evoluzione dell'atteggiamento della Corte Costituzionale in tema qualità della legislazione cfr. G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 4/1997, p. 1034-1070; A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 842 ss; E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale*

Accanto ad un giudizio di carattere positivo circa le finalità generali del provvedimento e alle argomentazioni a sostegno della tesi di incostituzionalità dell'art. 6, c. 2° della legge, si pongono le modalità con le quali il Parlamento dovrebbe accogliere i rilievi presidenziali. Un commento “in punta di fioretto”, teso ad evidenziare la necessità di un intervento dell'assise legislativa che “assicuri rilevanza penale delle condotte di assistenza finanziaria”, pur evidenziato come “la mancata promulgazione della legge non determina alcun vuoto normativo in quanto mantiene in vigore l'attuale regime sanzionatorio di carattere penale”<sup>26</sup>.

3. Il primo rinvio effettuato dal Presidente Mattarella rappresenta solo uno dei tre atti con i quali il Capo dello Stato ha esercitato, di recente, il suo sindacato sulla funzione legislativa. In tal senso, vengono in rilievo il messaggio inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri contestualmente alla promulgazione della legge 17 ottobre 2017, n. 161 recante modifiche del codice antimafia e delle misure di prevenzione<sup>27</sup>, la promulgazione della legge 3 novembre 2017, n. 165 recante la nuova disciplina per l'elezione della Camera e del Senato<sup>28</sup>. Da ultimo, si segnala la promulgazione della legge recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato” (c.d. *whistleblowing*)<sup>29</sup> con invio di un messaggio al Presidente del Consiglio in data 30 novembre 2017<sup>30</sup>.

Con riferimento a questi atti, il Presidente Mattarella ha dato prova di una certa cautela nell'esercizio dei suoi poteri di controllo sanzionando, in un solo caso, le disposizioni “evidentemente” incostituzionali e segnalando le maggiori criticità di quelle al limite<sup>31</sup>. Un discorso a parte meriterebbe la nuova

*alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 51 ss; F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatori e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 86 ss.

<sup>26</sup> Si veda il già citato Comunicato stampa del Quirinale datato 27 ottobre 2017.

<sup>27</sup> V. Comunicato stampa del Quirinale del 17 ottobre 2017.

<sup>28</sup> A. AMATO, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 novembre 2017, p. 1.

<sup>29</sup> Approvata in via definitiva dalla Camera il 15 novembre 2017.

<sup>30</sup> V. Comunicato stampa del Quirinale del 30 novembre 2017.

<sup>31</sup> Il destinatario di entrambi i messaggi del Capo dello Stato è stato il Presidente del Consiglio dei ministri data la sua responsabilità a norma dell'art. 95 della Costituzione. L'invio della lettera concernente il codice antimafia è stato giustificato dalla necessità da parte del Governo di monitorare attentamente gli “effetti applicativi della disciplina” e di individuare “in tempi necessariamente brevi” le modalità “di un idoneo intervento normativo” (nel rispetto degli “obblighi comunitari in relazione alle previsioni direttamente attuative di direttive europee”), mentre l'invio del messaggio relativo alla promulgazione della legge sul c.d. *whistleblowing* è avvenuto “affinché, nella predisposizione delle norme di attuazione del nuovo dettato legislativo che potranno rendersi necessarie, si operi in coe-

legislazione elettorale rispetto alla quale, forse per la natura intimamente politica della materia, nonché per le vicende occorse durante la XVII legislatura e nelle ultime fasi dell'iter di approvazione, il Capo dello Stato si è orientato in senso favorevole alla promulgazione, nonostante gli appelli delle forze d'opposizione<sup>32</sup>.

Posto ciò, il rinvio in commento si caratterizza per l'innovativo impianto teorico posto alla sua base dal Quirinale, in linea di continuità con quanto affermato dalla Corte costituzionale un decennio fa in tema di rapporti tra l'ordinamento nazionale e il diritto internazionale pattizio. Sul punto, posto che la richiesta presidenziale di riesame parlamentare non è assimilabile alle sentenze della Corte, così che si potrebbe affermare che il richiamo alle c.d. "sentenze gemelle" (e alla loro portata giuridica) sia stato eventualmente facilitato dal carattere politico dell'istituto ex art. 74 Cost., si deve sottolineare che la questione si pone in termini alquanto affascinanti considerando il passato del Capo dello Stato, primo giudice della Corte Costituzionale (2011-2015) eletto alla carica di Presidente della Repubblica.

Lo spunto è senz'altro meritevole di considerazione anche per quanto riguarda gli aspetti concernenti la tecnica legislativa. Secondo una certa interpretazione, la particolare attenzione prestata dai Capi dello Stato a partire dalla Presidenza Ciampi si spiegherebbe facendo riferimento al modesto ruolo assunto dalla Corte costituzionale nel sindacare i vizi del procedimento legislativo<sup>33</sup>. In questa prospettiva, il controllo del Capo dello Stato, anche in virtù della "politicità" delle sue modalità di esercizio<sup>34</sup>, rappresenterebbe uno strumento più adatto rispetto al processo costituzionale per far valere esigenze di logicità, organicità, sistematicità e chiarezza dei provvedimenti normativi<sup>35</sup>.

Detto questo, attualmente non è possibile sapere se i rilievi del Capo dello Stato verranno accolti in sede parlamentare e, eventualmente, secondo quali modalità ciò avrà luogo. Se infatti il provvedimento rinviato è stato (ri)assegnato alla VI Commissione permanente del Senato il 31 ottobre e l'esame è iniziato già il 7 novembre<sup>36</sup>, lo stato attuale dei lavori in sede decen-

*renza con gli indicati principi costituzionali, preservando nella pienezza delle sue prerogative l'esercizio della funzione giurisdizionale". V. supra, nt. 27 e nt. 30.*

<sup>32</sup> L'orientamento del Capo dello Stato in ambito elettorale (a partire dall'"*esigenza di approvare una nuova legislazione elettorale*") è deducibile a partire da quanto affermato nel discorso di fine anno. Si veda: Presidenza della Repubblica – Discorsi, *Messaggio di Fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, Palazzo del Quirinale, 31 dicembre 2016.

<sup>33</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit. p. 8 ma v. *supra* nt. 25.

<sup>34</sup> T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 233 ss, spec. pp. 248-249.

<sup>35</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit. p. 9.

<sup>36</sup> Documenti parlamentari, 6° commissione permanente del Senato della Repubblica, Resoconto

trata non permette di capire se le Camere accoglieranno l'invito a modificare alcune disposizioni del provvedimento ovvero confermeranno l'orientamento precedente<sup>37</sup>.

Pur tuttavia, e in conclusione, il primo rinvio del Presidente Mattarella si segnala per una particolare attenzione verso i vincoli all'esercizio della funzione legislativa derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia. In questo senso, particolare interesse ha destato il richiamo alle c.d. sentenze gemelle del 2007 e al meccanismo di tutela dell'ordinamento costituzionale rappresentato dall'art. 117 c. 1° della Costituzione.

Rispetto a questo quadro, da un lato il caso in specie si presta particolarmente bene ad evidenziare, una volta di più, la rilevanza di quello che è stato definito il "contributo tecnico dei consulenti che operano presso il Quirinale"<sup>38</sup> e che altro non è che il supporto fornito dalle strutture incardinate presso la Presidenza della Repubblica<sup>39</sup>. In modo analogo a quanto avviene in riferimento alle altre funzioni esercitate dal Capo dello Stato, anche l'attività di controllo sulla funzione legislativa – che si concretizza nell'autorizzazione alla presentazione del disegni di legge così come nella fase di promulgazione – viene seguita da appositi uffici e, in dettaglio, oltre al Segretario Generale, è l'Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali che svolge un ruolo di impulso anche al fine di permettere al Capo dello Stato di far valere, in concreto, in modo anche informale, quel complesso di raccordi che assicurano la funzionalità del sistema politico-istituzionale<sup>40</sup>.

D'altro canto, non va sottaciuto il fatto che il rinvio del Presidente Mattarella si colloca in un frangente alquanto particolare: al termine di una legislatura molto delicata dal punto di vista istituzionale e dinnanzi ad un sistema partitico ancora più destrutturato rispetto al 2013, talché pure i concetti di maggioranza ed opposizione non riescono a cogliere le attuali dinamiche politiche. Un periodo, dunque, interlocutorio, poco appropriato all'approvazione di leggi di sistema, ma forse – anche per questo motivo – più favorevole

Sommario n. 541 del 7 novembre 2017.

<sup>37</sup> Senza dimenticare che con l'approssimarsi della termine della XVII legislatura anche la prospettiva di non completare l'iter legislativo assume progressivamente maggior consistenza.

<sup>38</sup> I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi*, cit., p. 81 ricordando in merito quanto affermato da C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo fare a meno*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>39</sup> Di converso, il caso in commento evidenzia anche la manchevolezza dell'istruttoria parlamentare con particolare riferimento al "filtro" rappresentato dalle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia della Camera e del Senato in sede consultiva.

<sup>40</sup> In collaborazione con l'Ufficio per gli affari dell'amministrazione della giustizia, competente in materia di pratiche relative all'amministrazione della giustizia, alla concessione delle grazie e alla commutazione delle pene Istruttoria. Si v. art. 9 e art. 13 del Decreto presidenziale 18 aprile 2013 N.107/N e successive modificazioni e integrazioni recante l'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

all'esercizio puntuale di un sindacato sulla produzione legislativa con i mezzi messi a disposizione anche dalla prassi, senza peraltro correre il rischio di politicizzare il dibattito sui poteri del Capo dello Stato. In questo senso, se le condizioni di contorno non permettono di inquadrare in caso in commento all'interno dei più ampi schemi relativi all'evoluzione del sistema politico-istituzionale italiano (dinamica proporzionale *vs* dinamica maggioritaria), è stato comunque possibile delineare i tratti essenziali dell'attuale "*dottrina presidenziale del rinvio*" la quale non è escluso che si evolva in corrispondenza delle future trasformazioni del sistema istituzionale italiano.