

Il Presidente della Repubblica e i decreti legge sui “Pacchetti Sicurezza”

di Francesca Chiarelli

Premessa 1.L'approvazione del “Pacchetto Sicurezza” nella XV legislatura 2.L'approvazione del “Pacchetto Sicurezza” nella XVI legislatura 3. Altri interventi del Presidente Napolitano nell'ambito del procedimento governativo e parlamentare di formazione delle leggi.

Premessa

Sebbene non sia questa la sede per affrontare un'analisi del ruolo che il Capo dello Stato riveste nell'attuale forma di governo parlamentare, non si può non tener conto che le trasformazioni ancora *in itinere* del sistema parlamentare sembrano presupporre un ripensamento della funzione del Presidente della Repubblica nel procedimento legislativo.

Per meglio comprendere dunque la *ratio* di tali interventi che lasciano trasparire il ruolo svolto dal Capo dello Stato nel corso dell'*iter* di formazione della legge e dunque anche i rapporti che intercorrono con Parlamento e Governo, organi titolari della funzione legislativa, appare interessante considerare l'evoluzione dell'attuale forma di governo parlamentare. In particolare, la lunga e non ancora conclusa fase di transizione e le trasformazioni del sistema politico alle quali si è assistito nell'ultimo quindicennio hanno determinato un regime parlamentare caratterizzato da un assetto bipolare che, a partire dall'attuale legislatura, sembra tendere al bipartitismo.¹

In tale nuovo contesto in cui, con l'avvento della XVI legislatura, il confronto-scontro in Parlamento avviene principalmente tra un'area di maggioranza ed una di opposizione che fanno capo a due partiti e non a coalizioni di partiti, è interessante osservare come anche il ruolo e le funzioni del Presidente della Repubblica siano esposte alle stesse sollecitazioni dinamiche che stanno attraversando il sistema politico-istituzionale.

¹ Per un'analisi delle trasformazioni del regime parlamentare e dell'avvento delle coalizioni, cfr. Claudio De Cesare, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in Quaderno dell'Associazione degli Studi e delle Ricerche Parlamentari, 13/2002, Giappicchelli Editore.

In particolare, sia nel corso della seconda parte della XV legislatura sia nell'attuale, si sono registrati molti casi di influenza, sotto diverse forme, del Capo dello Stato nell'ambito dell'attività legislativa ed in particolare relativamente all'utilizzo dello strumento del decreto legge, ai quali la stampa ha dato ampio risalto.

Pur non potendo trarre bilanci ma solo linee di tendenze che potranno essere confermate nel corso della legislatura, sembra interessante mettere in luce, attraverso una rapida rassegna di *cases*, la delicata funzione svolta dal Presidente Napolitano, la quale si colora di valenze in parte nuove determinate da un diverso modo di confronto in Parlamento tra una forza politica di maggioranza, una di opposizione ed alcune piccole forze non irrilevanti.

1. L'approvazione del "Pacchetto Sicurezza" nella XV legislatura

L'approvazione delle norme sull'espulsione dei cittadini comunitari per "motivi di sicurezza pubblici", meglio conosciuta come "pacchetto sicurezza" ha avuto, nel corso della scorsa XV legislatura, un iter particolarmente travagliato, che troverà, forse, conclusione solo nella presente legislatura.

Il forte interesse mostrato sia dall'opinione pubblica che dagli organi di stampa, determinato dall'avvertita esigenza di arginare episodi di criminalità particolarmente efferati che avevano visto come protagonisti cittadini extracomunitari, ha accentuato la dialettica (spesso tramutata in scontro) tra forze di maggioranza e di opposizione in Parlamento e all'interno della stessa maggioranza governativa, comportando diversi profili problematici che hanno coinvolto anche il Presidente della Repubblica. I decreti legge n. 181 del 1 novembre 2007 e n. 249 del 29 dicembre 2007, i cui aspetti procedurali saranno di seguito analizzati, presentano diversi spunti di interesse sia sotto i profili del requisito di necessità e di urgenza e di omogeneità sia sotto il profilo della reiterazione.²

² Come verrà meglio approfondito, diversi sono stati i profili problematici relativi all'utilizzo dello strumento del decreto legge per introdurre le norme sulla sicurezza. Per un'ampia e dettagliata ricostruzione dell'istituto e dell'uso del decreto legge, si rinvia a Andrea Simoncini, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006; Andrea Simoncini, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di Paolo Caretti, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 122-151 e Daniele Cabras, *La decretazione d'urgenza*, in *Il Parlamento nella transizione*, a cura di Silvio Traversa e Antonio Casu, ISLE, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 63-107.

Per la prima volta, la “questione sicurezza” è approdata al Consiglio dei Ministri del 30 ottobre 2007 nel corso del quale veniva approvato (con qualche “astensione benevola” da parte di tre Ministri della sinistra radicale)³ un pacchetto di cinque disegni di legge “in materia di sicurezza dei cittadini e di contrasto all’illegalità diffusa”; il Governo, inoltre, al fine di un’effettiva tutela delle esigenze di sicurezza dei cittadini, chiedeva una corsia preferenziale per la rapida approvazione delle disposizioni in esso contenute.⁴

Tuttavia, il 31 ottobre, giorno successivo all’approvazione del “pacchetto sicurezza”, veniva convocato un Consiglio dei Ministri straordinario⁵ che tramutava parte del pacchetto (in particolare il ddl in materia di sicurezza urbana) in decreto legge, “*al fine di contrastare episodi di particolare violenza e di criminalità efferata*”⁶.

Il d.l n. 181 del 2007, recante “Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza”, immediatamente emanato dal Presidente della Repubblica Napolitano e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 2 novembre 2007, iniziava il giorno stesso il suo *iter* al Senato dove veniva presentato il relativo disegno di legge di conversione.⁷

³ Sulla difficile intesa in seno al Consiglio dei Ministri, cfr. Carlo Mercuri, *Sicurezza, arriva il pacchetto dei compromessi*, in *Il Messaggero* del 30 ottobre 2007 e Fiorenza Sarzanini, *Via libera al pacchetto sicurezza. Ma tre ministri non lo approvano* in *Il Corriere della Sera* del 31 ottobre 2007.

⁴ Il primo ddl, su proposta del Ministro della giustizia Mastella, era teso a contrastare i reati che creano un forte allarme sociale, con la previsione di misure di inasprimento delle pene per omicidio colposo e lesioni personali colpose se aggravate dallo stato di ebbrezza da alcool o da stupefacenti. Con il secondo ddl, su proposta dei Ministri Mastella, D’Alema e Amato, l’Italia aderiva al Trattato di Prum (anche conosciuto come Schenghen 2) che sanciva il potenziamento della cooperazione transfrontaliera per contrastare terrorismo e migrazione illegale, prevedendo anche l’istituzione di una banca dati nazionale del DNA.

Nel terzo ddl ancora su proposta del Ministro Mastella venivano delineate misure di contrasto alla criminalità organizzata, conferendo delega al Governo per l’emanazione di un T.U. di unificazione e razionalizzazione della disciplina delle misure di prevenzione patrimoniale e personali.

Con il quarto ddl in materia di sicurezza urbana, su proposta del Ministero dell’Interno Amato, si contrastava la c.d. “criminalità di strada”, introducendo nel codice penale misure di tutela dei minori, tra cui il reato di impiego di minori in pratiche di accattonaggio. Inoltre, viene attribuito al Prefetto il potere di allontanamento dal territorio nazionale, di cittadini comunitari per motivi di pubblica sicurezza.

Infine, il quinto ddl, su proposta del Ministro Mastella modificava la vigente disciplina sanzionatoria in materia di falso in bilancio, rendendola più severa ed esaustiva.

⁵ Il Sindaco di Roma Veltroni aveva richiesto al Presidente del Consiglio ed al Ministro dell’Interno di intraprendere “*iniziative straordinarie e d’urgenza sul piano legislativo in materia di sicurezza*”, a seguito della violenta aggressione a Roma della signora Giovanna Reggiani da parte di un cittadino rumeno.

⁶ Cfr. il comunicato stampa della riunione del Consiglio dei Ministri n. 73 del 31 ottobre 2007.

⁷ Il ddl di conversione viene assegnato alla Commissione Affari Costituzionali in sede referente e alle Commissioni Giustizia, Affari Esteri, Bilancio, Politiche dell’Unione Europea e Affari Costituzionali

Il dibattito in Aula al Senato, iniziato nella seduta del 29 novembre 2007, si apriva con l'annuncio del Presidente Marini della discussione del ddl senza relazione, nel testo del proponente in quanto non si era concluso l'esame in Commissione, nei termini previsti dall'art. 44 R.S..

Il dibattito in Assemblea è stato particolarmente acceso sia per gli inevitabili riflessi mediatici di un provvedimento⁸ "seguito passo passo" da stampa e opinione pubblica sia per le forti contrapposizioni, tanto tra forze di maggioranza e di opposizione quanto, soprattutto, in seno alla stessa maggioranza fra Partito Democratico e sinistra radicale.

In questo contesto di forte scontro in Parlamento sul tema della sicurezza, il Presidente Napolitano ha sollecitato, nel suo intervento alla Fiera di Milano⁹, un maggiore collaborazione e cooperazione tra le forze politiche. Nelle parole del Capo dello Stato (*"La stessa chiave cooperativa e non conflittuale appare la più consigliabile e può risultare la più produttiva nel confrontarsi con la tematica della sicurezza..."*) si legge un forte monito alle forze di maggioranza e di opposizione affinché possano giungere, attraverso il dialogo ed il confronto in Parlamento, ad una soluzione condivisa.

Nonostante l'intervento di *moral suasion* del Presidente Napolitano, non è mutato, in Senato, il clima di tensione, determinato anche dal difficile accordo tra le forze della maggioranza. Nella seduta del 6 dicembre, il Governo, *"preso atto dell'impossibilità di un confronto aperto e costruttivo tra maggioranza e opposizione sia in Commissione che in Aula"*, ha posto la questione di fiducia sull'approvazione di un maxi-emendamento interamente sostitutivo dei commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 181 del 2007, *"al fine di garantire la coerenza del provvedimento e i tempi congrui di esame presso l'altro ramo del Parlamento"*.¹⁰

(relativamente al vaglio pregiudiziale sull'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza) in sede consultiva.

⁸ Anche nel corso della seduta del 28 novembre 2007 della Commissione Affari Costituzionali, l'On. Mantovano aveva sottolineato l'anomalia di un dibattito prevalentemente mediatico.

⁹ Cfr. la rassegna stampa del 6 dicembre 2007. Inoltre le parole di Napolitano sono state richiamate durante gli interventi degli Onorevoli Schifani e Nania nel corso della seduta del Senato del 6 dicembre 2007.

¹⁰ Cfr. l'intervento del Ministro per i rapporti con il Parlamento Chiti nella seduta del 6 dicembre 2007.

Per una ricostruzione dell'istituto del maxi emendamento abbinato alla questione di fiducia, cfr. Nicola Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del*

Il disegno di legge di conversione, anche grazie al determinante apporto dei senatori a vita, veniva approvato nella seduta del 6 dicembre 2007 e trasmesso alla Camera.¹¹

Le maggiori critiche dell'opposizione si sono concentrate in particolare su un evidente errore formale contenuto in una disposizione¹² del maxiemendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, che prevedeva la reclusione fino a tre anni per "chiunque incita a commettere o commette atti di discriminazione di cui all'art. 13 del Trattato di Amsterdam". Tale disposizione conteneva un'erronea citazione in quanto avrebbe dovuto riferirsi all'art. 13 del Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam, atteso che la disposizione oggetto del rinvio riguarda la durata del Trattato, mentre è l'art. 13 a trattare di discriminazioni.¹³

Inoltre, oltre all'evidente errore formale, tale disposizione volta a stabilire la parità di trattamento senza discriminazioni, risulta ben poco omogenea rispetto al contenuto del decreto legge dedicato ad introdurre norme di pubblica sicurezza.¹⁴

Proprio in riferimento al "*pasticcio giuridico*"¹⁵ approvato dal Senato ed in discussione alla Camera ed in risposta alla richiesta avanzata dai Capigruppo dell'opposizione, è intervenuto il Presidente della Repubblica, chiarendo la sua ferma volontà di svolgere un esame particolarmente attento e rigoroso della legge di conversione in sede di promulgazione, non escludendo la possibilità di richiedere un riesame della legge, in caso di mancata correzione della disposizione errata. In particolare, il Presidente Napolitano ha sottolineato come "*La questione relativa alla norma inserita nella legge di conversione del decreto n. 181, e votata dal Senato in*

maggioritario, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 41-110.

¹¹ Relativamente al doppio voto sulla fiducia e sulla legge di conversione del decreto, cfr. la rassegna stampa del 7 dicembre (Il Sole 24 Ore: "*Sicurezza, senatori a vita decisivi*"; la Repubblica: "*Fiducia sul decreto sicurezza, Governo salvo sul filo di lana*"; Il Messaggero: *Sicurezza, voto al cardiopalma. Poi arriva il sì*").

¹² Tale disposizione che introduceva una norma anti-discriminazione in relazione all'orientamento sessuale (c.d. norma "antiomofobia"), è stata fortemente criticata dall'ala cattolica del centro sinistra.

¹³ Cfr. l'intervento dell'On. Pera nel corso della seduta del Senato del 6 dicembre 2007 ("*Nell'emendamento su cui il Governo ha posto la fiducia è testualmente prevista la reclusione fino a tre anni di chiunque incita a commettere o commette atti di discriminazione di cui all'articolo 13, n. 1 del Trattato di Amsterdam. Occorre notare, però, che il citato articolo stabilisce soltanto la durata in vigore del Trattato e dunque tale parte dell'emendamento governativo risulta priva di senso*").

¹⁴ La parziale disomogeneità della contestata disposizione sulla parità di trattamento è stata evidenziata anche dal Comitato per la legislazione nel parere formulato il 12 dicembre 2007.

¹⁵ Cfr. La Stampa, 18 dicembre 2007.

*una dizione che contiene oltretutto riferimenti erronei merita da parte mia, per la prerogativa attribuitami dalla Costituzione, di promulgazione delle leggi, un esame attento e rigoroso, che certamente non mancherà”.*¹⁶

L'intervento del Capo dello Stato è stato determinato dalla preoccupazione relativa ad una norma errata e, dunque, inapplicabile, che, in caso di approvazione, avrebbe cancellato la punibilità prevista per le discriminazioni razziali e religiose e dunque comportato rilevanti ed immediati effetti sui procedimenti penali in corso. Dinanzi dunque alle accese discussioni in seno alla maggioranza per “correggere” la l'errato riferimento normativo (attraverso l'emanazione di un decreto legge “tampono” per ripristinare la disciplina penale abrogata dal decreto sicurezza oppure mediante la correzione della norma errata nel decreto “milleproroghe”), il Presidente Napolitano ha preferito intervenire, sottolineando agli organi titolari del potere legislativo il ruolo che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato nell'ambito del procedimento di formazione della legge.¹⁷

La lettera del Presidente della Repubblica è dunque da intendersi come un invito, neppure troppo indiretto, al Legislatore a che segua “*un iter lineare, né controverso, né particolarmente tortuoso*”¹⁸, in modo che non debba essere utilizzata, in sede di promulgazione, *l'extrema ratio* della richiesta di riesame.

A seguito di tale intervento del Presidente della Repubblica e attesa l'impossibilità di emendare, nei tempi richiesti per la conversione, l'articolo 1-bis nella parte contenente il riferimento errato, il Governo ha deciso di non insistere per

¹⁶ Ampio risalto è stato dato all'intervento del Capo dello Stato dagli organi di stampa (Il Sole 24 ore: *Decreto espulsioni: si rischia il vuoto legislativo*; La Stampa: *Decreto sicurezza. Altolà del Colle. Esame rigoroso*”; Il Giornale: “*Prodi spera nel Colle per evitare la crisi sul decreto sicurezza*”; Il Messaggero: “*Sicurezza, lo stop di Napolitano*”, 18 dicembre 2007; Corriere della Sera, *Addio al decreto sbagliato*; La Repubblica: “*No di Napolitano*, 19 dicembre 2007).

¹⁷ Sulla funzione di controllo presidenziale sul decreto legge in sede di emanazione e sulla successiva legge di conversione in sede di promulgazione, cfr. Giancarlo Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Giappichelli, Torino, 2000; Massimo Luciani e Mauro Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997; Silvestri Gaetano (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984)*, Giuffrè, Milano, 1985.

¹⁸ Cfr. la dichiarazione del Presidente della Commissione Giustizia della Camera, On. Pisicchio, riportata su La Stampa del 18 dicembre 2007.

l'approvazione del provvedimento, reiterandone il contenuto in un nuovo decreto legge, che veniva emanato dopo la scadenza del d.l. n. 181 /2007.¹⁹

Il nuovo decreto legge (249/2007)²⁰, recante “Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza”, approvato nella riunione del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2007, due giorni prima della decadenza del d.l. n. 181 veniva emanato dal Capo dello Stato il 30 dicembre e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 gennaio.

Tale decreto è stato da molti definito “decreto sicurezza bis” in quanto interveniva, per diversi aspetti, sulle stesse materie già affrontate dal decaduto d.l. n. 181.²¹ In caso di approvazione della relativa legge di conversione, si sarebbe dunque posto il problema per il Presidente Napolitano, in sede di promulgazione, di valutarne la legittimità anche sotto il profilo della reiterazione di disposizioni del precedente decreto non convertito.

Sebbene non sia questa la sede per affrontare la problematica relativa alla reiterazione delle disposizioni di un decreto-legge non convertito, non può non richiamarsi la nota sentenza n. 360/2006 con la quale la Corte costituzionale ha

¹⁹ Nella seduta dell’Aula alla Camera del 19 dicembre 2007, il Presidente comunica che “*il Governo ha testé annunciato in sede di conferenza dei Presidenti di Gruppo -che ne ha preso atto- di non insistere per la conversione in legge del decreto-legge 1 novembre 2007 n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza. Non si darà pertanto luogo al seguito dell’esame del provvedimento*”.

²⁰ A seguito della decadenza del d.l. n. 181/2007, il Governo ha proceduto ad uno “spacchettamento”: le disposizioni contenute nel decaduto d.l. 181/2007 sono infatti confluite in tre diversi provvedimenti. In particolare, nel d.l. n. 249/2007 è stata riproposta buona parte del contenuto del precedente decreto; la c.d. “norma antiomofobia” è stata inserita nel d.d.l. Pollastrini- Mastella sullo “stalking”. Infine, altre norme come quelle relative al potere di allontanamento del Ministro dell’Interno, sono state riprodotte in un decreto legislativo, varato dal Consiglio dei Ministri del 28 dicembre, “correttivo” del d.lgs n. 30 del 6 febbraio 2007 approvato per recepire la normativa europea sulla libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini comunitari negli Stati membri.

²¹ A seguito della decadenza del d.l. n. 181/2007, il Governo ha proceduto ad uno “spacchettamento”: alcune disposizioni sono state riprodotte nel d.l. n. 249, la norma “antiomofobia” è stata inserita nel ddl sullo “stalking”. Infine, altre norme come quelle relative al potere di allontanamento del Ministro dell’Interno sono state riprodotte in un decreto legislativo che aggiorna il d.lgs n. 30 del 6 febbraio 2007 approvato per recepire la normativa europea sulla libera circolazione dei cittadini comunitari.

affermato il divieto di reiterazione di disposizioni di un decreto legge decaduto, dichiarandolo costituzionalmente illegittimo.²²

A seguito di tale intervento della Consulta, il Governo non ha mai provveduto ad approvare un decreto legge con disposizioni identiche od analoghe a quelle contenute in un precedente decreto legge decaduto.²³ Tale sentenza riconosceva, tuttavia, la legittimità di disposizioni reiterate nel caso in cui il decreto legge contenente disposizioni che reiterano quelle di un precedente decreto, sia caratterizzato da *“contenuti normativi sostanzialmente diversi”* o si fondi su *“presupposti giustificativi nuovi di natura straordinaria”*, peraltro non riconducibili *“al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto”*.

Dalla lettura del decreto legge n. 249 è emerso lo sforzo del Governo di sottolineare l'esistenza di nuovi presupposti di necessità e di urgenza, autonomi rispetto a quelli indicati nel decreto n. 181. In particolare, si legge nel preambolo del decreto che *“le disposizioni del presente provvedimento innovano sostanzialmente quelle del decreto legge n. 181 e sono fondate su autonomi presupposti di necessità ed urgenza”*.

In realtà, il Comitato per la legislazione nell'ambito dei controlli di sua competenza previsti dal Regolamento della Camera, ha incentrato l'attenzione in modo particolare sulla reiterazione di alcune disposizioni; in particolare il Comitato ha sottolineato la presenza di disposizioni che *“con formulazione diversa e con talune innovazioni, appaiono riprendere il contenuto di norme già presenti nel d.l. n. 181”*. Sono inoltre presenti disposizioni, diverse dal d.l., ma pressoché identiche a norme

²² Sulla decretazione d'urgenza a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360/2006, si rinvia a Andrea Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge: la decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003 e Valerio Di Porto, *La decretazione d'urgenza tra reiterazione impossibile e problematica conversione: traffico legislativo e decreti legge in Parlamento dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996*, in: *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, pp. 317-345.

²³ Alcuni esponenti della maggioranza, come riportato dalla stampa del 19 dicembre 2007 (cfr. La Repubblica, *Sicurezza, no di Napolitano, necessario un nuovo decreto*) hanno richiamato un precedente della XIV legislatura in cui il Presidente Ciampi avrebbe emanato un decreto legge reiterato. In realtà, il rinvio della legge di conversione del decreto legge n. 4/2002 recante *“Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura”* (noto come decreto sulla *“mucca pazza”*) comportò la decadenza del decreto. Alcune disposizioni del decreto decaduto vennero inserite nella Legge n. 292 del 27 dicembre 2002; le disposizioni finanziarie invece sono state inserite nel d.l. n. 68/2002, accogliendo *in toto* i rilievi presidenziali. Il nuovo decreto legge adottato presentava molte più analogie con il testo risultante dall'esame parlamentare in sede di approvazione della legge di conversione del decreto legge n. 4/2002, *“depurato”* dalle censure presidenziali, che con il decreto legge decaduto e dunque, a riguardo, non può parlarsi di reiterazione.

inserite nel testo del d.l. n. 181 durante l'esame presso il Senato (ad esempio, l'articolo 1-ter, introdotto dal Senato, corrispondente all'articolo 2 del decreto in esame).²⁴

La Commissione Affari Costituzionali, aderendo alle motivazioni del Governo, non ha rilevato alcun profilo di incostituzionalità in quanto il “decreto sicurezza bis” si fondava su autonomi motivi di necessità ed urgenza ravvisati nell’esigenza di tener conto dell’ampliamento del novero di Stati per i quali opera l’accordo di Schengen, a partire dal 31 dicembre 2007 e della conseguente necessità di intervenire tempestivamente sulla normativa del cosiddetto “decreto Pisanu”, in scadenza alla data del 31 dicembre.

Anche in sede di conversione del decreto sicurezza bis si è palesato un forte scontro tra Governo e sinistra radicale, la quale ha minacciato il proprio voto contrario in caso di mancata modifica di alcune disposizioni del provvedimento, contribuendo in tal modo a determinare la crisi di Governo.²⁵

Il d.l. 249 infatti, a seguito della sfiducia al Governo e dunque della mancanza di maggioranza politica, non è mai stato convertito in legge; nella seduta della Camera del 2 febbraio il Ministro per i rapporti con il Parlamento Chiti annunciava che per la seconda volta il decreto legge sulla sicurezza sarebbe stato lasciato decadere.²⁶

²⁴ Cfr. il resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 15 gennaio 2008 il quale ha evidenziato come il d.l. n. 249 riprenda il contenuto di norme già presenti nel d.l. n.181 (in particolare, le disposizioni di cui all’art. 4, commi 2 e 4 e all’art. 5 comma 1 del decreto n. 249 appaiono corrispondere alle disposizioni di cui all’art. 1, comma 1 del decreto n. 181. L’art. 5 comma 1, l’art. 6, commi 1, 3 e 4 e l’art. 7, comma 5 riprendono l’art. 1 commi 2 e 4 del d.l. n. 181). Per la ricostruzione del ruolo del Comitato per la legislazione, cfr. Laura Lorello, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, cit., pp. 149-172; Nicola Lupo, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *Cahiers européennes: European forum of public law*, 2001; Francesco Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo Regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/1998, pp. 705-734; ; Fabrizia Bientinesi, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, pp. 527 ss..

²⁵ Emblematico il titolo del Corriere della Sera del 15 gennaio 2008, ‘Decreto sicurezza non va’. *Rivolta nel Prc*.

²⁶ Le disposizioni contenute nei due decreti sicurezza lasciati decadere sono confluite nel D.Lgs. n. 32/2008, approvato dal Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2008, che andava a modificare la disciplina di recepimento delle norme comunitarie sul diritto dei cittadini dell’Unione e loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Come si legge nel comunicato stampa della Presidenza del Consiglio, “...Per motivi di organicità della disciplina ed in adempimento ad un indirizzo espresso dal Parlamento, sono state accorpate e trasfuse nel provvedimento le

Dalla ricostruzione del “tormentato” *iter* di approvazione del pacchetto sicurezza nella scorsa legislatura è emerso il decisivo ruolo svolto dal Presidente Napolitano, determinante soprattutto nella scelta del Governo di rinunciare all’approvazione della legge di conversione del decreto n. 181 alla Camera, dopo aver ottenuto, non senza qualche difficoltà, il voto favorevole del Senato.²⁷

Il Presidente Napolitano ha ritenuto preferibile intervenire durante la fase di formazione del disegno di legge in modo da evitare l’esercizio, in sede di promulgazione, del potere di rinvio, istituto che, come noto, evidenzia, formalizzandolo, il dissenso con gli altri organi titolari dell’esercizio del potere legislativo.

Dal tenore della lettera, emerge, infatti, con tutta evidenza la fermezza del Presidente che ha, seppur indirettamente, lasciato presagire la possibilità di non promulgare la legge, rinvio che avrebbe comportato l’impossibilità tecnica di riapprovare la legge di conversione nei termini costituzionali, per sopravvenuta decadenza del decreto legge.

Tale monito da parte del Capo dello Stato conferma la tendenza da parte dei Presidenti della Repubblica a privilegiare, in caso di superiori esigenze generali, alcuni tipi di intervento durante l’*iter* di formazione della legge, piuttosto che ricorrere all’esercizio dei poteri formali previsti dalla Costituzione, sia negando l’autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi sia chiedendo, in sede di promulgazione, un riesame della legge da parte delle Camere.

Tale fitta ed articolata “rete” di rapporti che intercorrono tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento si esprime nelle forme più diverse (colloqui,

disposizioni del decreto-legge n.249 del 2007 in materia di allontanamento dei cittadini comunitari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e di prevenzione del terrorismo”.

²⁷ Tale intervento presidenziale è stato particolarmente esaltato dalla stampa, come si evince anche dalla lettura dei titoli dei quotidiani del 19 e 20 dicembre 2007. Cfr. Il Messaggero del 19 dicembre 2007, *Sicurezza, decade il decreto. Prodi: subito un altro* nel quale si legge: “Lo stop dopo l’altolà del Colle...Palazzo Chigi ha dovuto prendere atto che il presidente della Repubblica mai avrebbe firmato un testo con una norma sull’omofobia che contiene un vistoso errore tecnico”.

Ne La Repubblica del 19 dicembre 2007, *Sicurezza, no di Napolitano. Necessario un nuovo decreto*, viene riportato l’intervento del Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera, On. Violante che, sottolineando il peso che hanno avuto le parole del Presidente Napolitano, afferma: “Sarebbe stato vile un voto su un testo sbagliato e soprattutto si sarebbe trattato di atto sleale verso Napolitano perché avrebbe violato il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato”.

lettere, incontri) che, per lo più, non viene resa nota all'opinione pubblica²⁸. In molti casi, il Capo dello Stato lascia solo "intravedere" l'oggetto dei suoi interventi e colloqui attraverso (gli scarni) comunicati dell'Ufficio Stampa del Quirinale.

Accanto ai comunicati "ufficiali" del Quirinale, il Presidente della Repubblica è costantemente informato nel corso del procedimento di formazione delle leggi sia attraverso i rapporti informali che intercorrono tra l'Ufficio Legislativo della Presidenza della Repubblica e quello della Presidenza del Consiglio sia attraverso la più volta citata "*moral suasion*".²⁹

Il Presidente Napolitano, infatti, è più volte intervenuto attraverso esternazioni puntuali per esercitare "*moral suasion*", nei confronti degli organi titolari della funzione legislativa, su specifici temi legislativi, soprattutto su quelli in cui si è concentrata maggiormente l'attenzione dell'opinione pubblica.³⁰ In particolare, le esternazioni che hanno trovato espressione in numerosi discorsi, dichiarazioni ed interviste, mirate a garantire il rispetto delle norme costituzionali e della giurisprudenza costituzionale hanno consentito al Presidente Napolitano di instaurare un canale privilegiato di dialogo, al di là e anticipatamente rispetto alle sedi formali (autorizzazione a presentare ddl e rinvio delle leggi), come nel caso del primo pacchetto sicurezza.

L'utilizzo di tali "canali di dialogo" aveva contraddistinto, soprattutto nel corso della XIV legislatura anche la Presidenza Ciampi, che aveva seguito "da vicino" l'*iter* di alcune leggi (soprattutto di quelle che avevano espresso un forte tasso di conflittualità politica), svolgendo una attenta funzione di *moral suasion* nei confronti

²⁸ "Lo scrittoio del Presidente" del Presidente della Repubblica Einaudi, Einaudi, Torino, 1956 rappresenta, in tal senso, un'eccezione.

²⁹ Come sottolineato dal Presidente della Camera della XIV Legislatura, On. Casini in un articolo apparso su *La Repubblica*, 15 agosto 2002 e poi inserito in *Rassegna Parlamentare*, 1/2003, pp. 225-229, "il ruolo stesso degli organi di garanzia presuppone che, accanto alle manifestazioni più visibili dell'esercizio delle loro funzioni, essi cerchino di sciogliere i nodi delle vicende istituzionali, con un'azione discreta, dietro le quinte, facendo leva sulla capacità di "*moral suasion*" che è tanto più incisiva quanto più essi sono in grado di rappresentare gli interessi duraturi delle istituzioni".

³⁰ Cfr., sul punto, M. Cristina Grisolia, *Il Presidente Napolitano ed il potere di esternazione*, in www.forumcostituzionale.it, secondo cui "l'organo presidenziale, impegnato in una complessa ed ininterrotta opera di intermediazione e persuasione, ha trovato così proprio nel potere di esternazione lo strumento indispensabile sia per rafforzare l'effettività del proprio operato nelle relazioni con gli altri poteri dello Stato, sia per svolgere a pieno quel compito di portatore e tutore dei supremi valori e degli interessi condivisi dalla comunità sociale...".

Per una completa ricostruzione del potere di esternazione del Presidente della Repubblica, cfr. Mario Dogliani, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997.

della maggioranza di Governo. Ad esempio nel corso dell'approvazione del c.d. "Lodo Schifani" che prevedeva la sospensione del processo penale per le cinque più alte cariche dello Stato (L. 140/2003)³¹ e della legge in materia di legittimo sospetto (L. 248/2002, nota come Legge Cirami) numerosi sono stati gli interventi del Presidente Ciampi, sia attraverso esternazioni sia attraverso rapporti informali. In particolare, in relazione alla legge Cirami, tutti i passaggi parlamentari furono accompagnati da voci di interventi presidenziali, ripresi ed esaltati dalla stampa, secondo la quale, dopo una simile "gestazione concertata", Ciampi non avrebbe potuto non promulgarla.³²

Dalla prassi delle ultime Presidenze traspare dunque una vasta e diversificata gamma di forme espressive di intervento del Capo dello Stato durante tutto l'*iter* di formazione delle leggi, che rientrano in una complessa opera di persuasione e possono, a volte, culminare nel rinvio della legge. Da tali interventi emergono rilevanti elementi che consentono di meglio comprendere il ruolo che ricopre il Capo dello Stato nel procedimento legislativo.

Anzi, si deve ritenere che, tutte le volte in cui il Presidente della Repubblica interviene utilizzando gli strumenti "ufficiali" previsti dall'ordinamento, negando la propria autorizzazione a presentare un disegno di legge governativo o rinviando una legge alle Camere, ciò significa che i suoi moniti, le sue indicazioni, i suoi consigli non sono stati recepiti.³³

Non è questa la sede per approfondire le ragioni che hanno spinto il Presidente Napolitano a fare un così largo uso della *moral suasion*: si potrebbe ritenere che l'influenza esercitata dal Capo dello Stato nel corso della scorsa XV legislatura sia stata determinata dall'incerto quadro politico e dalla difficoltà di esprimere una

³¹ La Corte costituzionale con sentenza 20 gennaio 2004, n. 49 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni commi di tale legge, come si vedrà più nello specifico in seguito.

³² Cfr, Marzio Breda, *Il Quirinale ha fatto cambiare cinque punti chiave, Ciampi firmerà*, in *Il Corriere della sera*, 6 novembre 2002 in cui sono indicati con precisione tutti le modifiche al disegno di legge a seguito degli interventi di Ciampi e Silvio Buzzanca, *Legge Cirami, Ciampi insiste: l'emendamento si deve fare*, in *La Repubblica*, 28 settembre 2002. Secondo l'A. dell'articolo erano già pronte tre nuove proposte di modifica della Cirami, "in omaggio all'opera di persuasione del Quirinale".

³³ Il rapporto tra gli strumenti formali messi a disposizione del Presidente della Repubblica e le altre forme di intervento è ben sintetizzata da Eugenio Scalfari, *La calma del Quirinale baluardo di libertà*, su *Repubblica*, 27 luglio 2008: "La moral suasion è una prassi del tutto informale che cessa di fronte a concreti passaggi istituzionali".

maggioranza coesa e duratura. Le esternazioni presidenziali si sarebbero rese dunque necessarie *“per garantire la necessaria effettività del suo operato”* in un quadro politico ed istituzionale conflittuale ed incerto.³⁴

Viceversa, nella attuale XVI legislatura, in cui è presente un'indiscussa maggioranza di governo, l'influenza esercitata dal Presidente Napolitano sul procedimento legislativo ed in particolare sul decreto legge sembrerebbe tesa a controbilanciare il più ampio peso politico della maggioranza parlamentare ed a svolgere dunque una funzione di garanzia attiva del rispetto degli equilibri costituzionali.

Nel caso in cui tale linea di tendenza tracciata nell'inizio legislatura dalla Presidenza Napolitano trovasse conferma nel prosieguo, si potrebbe supporre che gli interventi del Presidente siano stati determinati non solo dal contingente quadro politico, ma anche dalla provenienza politica del Capo dello Stato, diversa rispetto all'attuale maggioranza governativa.³⁵ In effetti, gli ultimi due Presidenti della Repubblica possono essere ricondotti, anche in virtù dei loro trascorsi, ad una tradizione politica tendenzialmente di sinistra.

2. L'approvazione del “Pacchetto Sicurezza” nella XVI legislatura

Il tema della sicurezza è stato all'ordine del giorno di uno dei primi Consigli dei Ministri del Governo Berlusconi. In particolare, nella riunione del Consiglio del 21 maggio 2008, è stato approvato il “pacchetto di norme in materia di sicurezza” che consta di un decreto legge, la cui legge di conversione è stata approvata in via definitiva dal Senato il 23 luglio 2008, di un disegno di legge e di tre schemi di decreti legislativi in tema di status degli stranieri.³⁶

Il decreto legge n. 92/2008, emanato dal Capo dello Stato il 23 maggio ha iniziato il suo *iter* di conversione al Senato dove è stato approvato in prima lettura il 24 giugno. Nel corso della conversione in legge, il dibattito in Aula si è concentrato soprattutto su un emendamento presentato dai senatori Berselli e Vizzini, entrambi appartenenti

³⁴ Così M.Cristina Grisolia, op. cit., pp. 6-7.

³⁵ Sul punto, cfr. l'intervista al Presidente Napolitano riportata da *La Repubblica*, 3 novembre 2006 in cui il Capo dello Stato considera *“assolutamente fisiologico”* che il suo successore al Quirinale possa essere un uomo di destra.

³⁶ D.l n. 92 del 23 maggio 2008 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica); ddl (A.S. n. 733, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

al gruppo del PDL, meglio conosciuto come “blocca-processi”.³⁷ Con tale emendamento aggiuntivo è stato aggiunto al decreto legge l’art. 2 *ter* che prevede la sospensione immediata dei procedimenti penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002, che si trovino in uno stato compreso tra la fissazione dell’udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado.³⁸

L’approvazione dell’emendamento “blocca-processi” ha fatto emergere diversi profili problematici. *In primis*, la norma in questione appariva non omogenea rispetto al contenuto del decreto legge, la cui *ratio* è “di fornire un quadro normativo più efficiente per contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all’immigrazione illegale e alla criminalità organizzata”.³⁹

Anche se nulla è stato comunicato in via ufficiale, da “ambienti del Quirinale” è trapelato che il Presidente Napolitano abbia sottolineato come l’inserimento di nuove disposizioni, sotto forma di emendamenti governativi, in sede di conversione del decreto legge, limiti la prerogativa del Capo dello Stato nell’esame della decretazione emergenziale, non consentendogli il controllo preventivo sui presupposti di omogeneità e di necessità e di urgenza. Il Presidente della Repubblica ha dunque riaffermato la propria funzione di controllo preventivo e di verifica dei presupposti costituzionali, in sede di emanazione del decreto legge.

In tal caso, infatti, gli emendamenti proposti in sede di conversione sfuggono al preventivo controllo del Capo dello Stato; l’unico filtro di ammissibilità è rappresentato dal controllo dei Presidenti di Assemblea secondo quanto disposto dagli articoli 96 bis R.C. e 97 R.S..⁴⁰

³⁷ Il Presidente Napolitano è intervenuto anche in merito alla presentazione di un emendamento governativo al disegno di legge di conversione che prevedeva l’impiego dei militari all’interno di alcune città. A seguito dell’incontro tra il Capo dello Stato e il Ministro della Difesa La Russa del 16 giugno 2008, il Governo ha modificato il testo dell’emendamento tenendo in conto i rilievi presidenziali.

³⁸ Per una valutazione critica dell’emendamento “blocca-processi”, si rinvia a Alessandro Pace, *L’incostituzionalità dell’emendamento “blocca-processi”* in www.associazioneeitalianadei-costituzionalisti.it, 22 giugno 2008.

³⁹ Proprio in ragione di tale estraneità, l’emendamento approvato si poneva in contrasto con l’art. 77, comma 2 della Costituzione sotto due diversi profili: in primo luogo, come statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2006, la mancanza del requisito della straordinarietà ed urgenza vizia non solo il decreto legge ma anche la relativa legge di conversione. Inoltre, la Consulta con la recente sentenza n. 128/2008 ha dichiarato illegittimo l’emendamento inconferente con il contenuto del decreto legge.

⁴⁰ L’articolo 96 bis, comma 8, R.C. dispone che “il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto”. L’articolo 97,

Al riguardo, non può non richiamarsi il precedente del Presidente Ciampi che, nel messaggio di rinvio della legge di conversione del decreto legge n. 4/2002 (noto come decreto sulla “mucca pazza”) aveva sindacato la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza anche in relazione alla legge di conversione, estendendo in tal modo il proprio controllo anche agli emendamenti aggiunti in sede di conversione.⁴¹

Il Capo dello Stato ha inoltre fatto intendere che non sarebbe intervenuto nel dibattito politico, ma che avrebbe fatto conoscere il proprio pensiero solo quando le scelte fossero diventate di propria competenza, cioè al termine del percorso parlamentare.⁴²

Se per un verso il Presidente Napolitano ha preferito non intervenire, dopo aver espresso in via informale le proprie perplessità, in attesa della conclusione dell'iter parlamentare, dall'altro si deve registrare un importante intervento, sempre in relazione alla c.d. “norma salvaprocessi”. Con una lettera indirizzata il primo luglio 2008 al Presidente del C.S.M., che si stava apprestando a formulare un parere sul d.l. n. 92/2008, Napolitano, dopo aver precisato l'ambito di intervento dei pareri espressi dal C.S.M. (quelli “concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie”) che sono “destinati a rilevare e segnalare le ricadute che le normative proposte all'esame del Parlamento si presume possano concretamente avere sullo svolgimento della funzione giurisdizionale”, ha ricordato che al “C.S.M non spetta in alcun modo quel

comma 1, R.S. prevede, invece, l'inammissibilità degli emendamenti che siano “*estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti*”. La diversa formulazione delle disposizioni relative all'ammissibilità degli emendamenti nei Regolamenti di Camera e Senato e la necessaria armonizzazione delle due discipline è stata oggetto della nota del Presidente Napolitano del 18 maggio 2007, di cui si darà conto in seguito.

⁴¹ Per una dettagliata analisi dei motivi alla base della richiesta di riesame, si rinvia ad Alfonso Celotto, *Un rinvio rigoroso ma ..laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2002, pp. 809-824.

⁴² Cfr. Il Messaggero del 17 giugno 2008, *Il gelo del Colle: al momento opportuno verificheremo la legittimità delle norme* e del 18 giugno 2008 “*Il Colle avverte: non a nuove norme nel decreto sicurezza in cui si legge che, in caso di mancato accoglimento di rilievi presidenziali “...verranno sospesi i tradizionali canali di comunicazione tra Palazzo Chigi e Colle”*”; *La Repubblica*, 18 giugno 2008, *E Napolitano striglia il Cavaliere: “Questa è un'anomalia istituzionale”*.

Inoltre dalla lettura della rassegna stampa del 17 e 18 giugno 2008 pare emergere un certo disappunto del Presidente Napolitano per la scelta da parte del Premier di indirizzare una lettera al Presidente del Senato finalizzata a far comprendere all'opinione pubblica la necessità del contestato emendamento.

vaglio di costituzionalità cui, come è noto nel nostro ordinamento, sono legittimate altre istituzioni”.⁴³

Tale lettera rappresenta dunque un chiaro intervento del Capo dello Stato affinché prevalga uno spirito di leale collaborazione tra le istituzioni, che possa garantire il rispetto delle funzioni e delle prerogative proprie ed esclusive del Parlamento. Il Presidente Napolitano ha dunque riconosciuto la prassi in base alla quale il C.S.M. possa emettere pareri, anche se non richiesti, in relazione a temi connessi all'organizzazione della giustizia, ma in ogni caso essi non possono estendersi al sindacato di costituzionalità.

Sebbene non sia questa la sede per affrontare la delicata problematica relativa agli equilibri tra politica e magistratura, sembra utile ricordare che la lettera indirizzata da Napolitano al C.S.M. è seguita ad un incontro tra il Presidente della Repubblica ed i Presidenti di Camera e Senato.⁴⁴ In particolare i Presidenti di Camera e Senato avrebbero contestato la prerogativa del C.S.M. di esprimere pareri di costituzionalità su leggi in materia di giustizia, mediante una lettera sottoposta al Capo dello Stato e poi ritirata e derubricata a mero comunicato stampa, a seguito dell'incontro con Napolitano.⁴⁵

Da tale incontro è emerso come Presidente Napolitano sia tenuto costantemente informato dell'*iter* legislativo di approvazione delle leggi, anche grazie ad una articolata ed ininterrotta rete di rapporti informali con il Presidenti di Assemblea che gli consente di seguire “da vicino” i lavori parlamentari, per “prefigurare” un testo condiviso ed evitare di formalizzare il proprio dissenso in sede di promulgazione.

In tale contesto di acceso dibattito per l'approvazione della legge di conversione del Pacchetto sicurezza, si è inserito il disegno di legge di iniziativa governativa che prevedeva la sospensione del processo penale per le quattro più alte cariche dello

⁴³ Una nota del Quirinale del 22 giugno 2008 ha inoltre reso noto il colloquio telefonico tra il Presidente Napolitano e il VicePresidente del C.S.M. relativo alla (inesistente) bozza di parere che secondo la stampa sarebbe stata predisposta dal C.S.M. sul decreto legge sicurezza.

⁴⁴ Secondo quanto riportato dalla stampa, la preoccupazione dei Presidenti di Camera e Senato era rappresentato dal “rischio” che la formalizzazione del parere di incostituzionalità del C.S.M. avrebbe potuto “rendere difficile” la firma del Capo dello Stato.

⁴⁵ La stampa dell'1 luglio 2008 dà ampio risalto all'incontro tra il Capo dello Stato ed i Presidenti di Camera e Senato: Il Messaggero, *Gelo del Quirinale con i due presidenti*; La Repubblica, *Napolitano boccia i due presidenti: "Non appoggerò mai attacchi al C.S.M."*.

Stato, noto come “lodo Alfano”, autorizzato da Napolitano il 2 luglio 2008.⁴⁶ L'autorizzazione alla presentazione del ddl alle Camere è stata accompagnata da una nota del Quirinale che richiama la sentenza n. 24 del 2004 con cui la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 140 del 20 giugno 2003 che prevedeva la sospensione dei processi che investissero le alte cariche dello Stato. Dalla nota è emerso che, ad una prima lettura, il disegno di legge sottoposto alla sua firma parrebbe rispondere ai rilievi formulati dalla Corte la quale, si sottolinea, non aveva sancito che la norma in questione dovesse essere adottata con legge costituzionale.

Nell'ambito della “trattativa politica” incorsa tra maggioranza ed opposizione, che si è conclusa con una soluzione condivisa, una sorta di “*do ut des*” il Capo dello Stato ha svolto il ruolo di “attivo spettatore” sempre informato attraverso i canali “diplomatici”.⁴⁷ Pur non essendo questa la sede per approfondire, merita conto rilevare la funzione svolta dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, On. Vito, che ha condotto tale “trattativa” in Parlamento, tra forze di maggioranza e forze di opposizione, “su incarico” del Presidente del Consiglio, svolgendo quindi un rilevante ruolo politico di intermediazione.

In conclusione della vicenda, il Governo ha presentato durante la fase di conversione alla Camera due emendamenti che hanno modificato l'emendamento “blocca-processi” inserito al Senato, eliminando la sospensione automatica dei procedimenti e prevedendo un rinvio fino a 18 mesi per i procedimenti penali “meno gravi”, in modo da assicurare la priorità assoluta ad alcune categorie di processi. Il “Pacchetto Sicurezza” è stato approvato in via definitiva dal Senato il 24 luglio 2008. A fronte di tale modifica sulla blocca processi, il Lodo Alfano è stato anticipato nel calendario

⁴⁶ In più occasioni, il Presidente aveva manifestato la non contrarietà alla legge sulla sospensione dei procedimenti penali per le alte cariche dello Stato purchè non con lo strumento del decreto legge. Cfr., sul punto, La Stampa, *Ma Napolitano insiste: serve il lodo Schifani. Non fatene però un decreto legge*, 26 giugno 2008.

⁴⁷ Tali osservazioni si possono rinvenire nella stampa dell'8 luglio 2008, cfr., Marzio Breda, *Dal Colle un via libera “condizionato”, in Il Corriere della Sera* in cui si legge che “*Se è vero che la parola ‘compromesso’ non piace al Capo dello Stato (e men che meno le espressioni che evocano ipotesi di uno ‘scambio politico’) è però altrettanto vero che la sua lunga esperienza in Parlamento e nelle istituzioni lo rende pragmaticamente disponibile ad accettare una soluzione condivisa*”.

dei lavori della Camera; approvato in via definitiva dal Senato nella seduta del 23 luglio 2008, il giorno stesso è stato promulgato dal Capo dello Stato.⁴⁸

Pur non potendo trarre conclusioni su una vicenda ancora troppo recente, dalla ricostruzione della complessa conversione della legge di conversione è apparso il ruolo svolto dal Presidente Napolitano nella conclusione della “trattativa” in Parlamento tra maggioranza ed opposizione, che ha consentito di mettere in luce l’incisivo potere di influenza che il Presidente esercita nel procedimento legislativo, soprattutto attraverso la più volte citata *moral suasion*. Al riguardo è sempre in relazione all’emendamento “blocca-processi”, il Capo dello Stato, con un’esternazione a margine dell’incontro con il Consiglio Nazionale Forense ha espresso tutto il suo malumore, riconoscendo i limiti della *moral suasion* derubricata al rango di “*messaggi in bottiglia*” spesso inascoltati.⁴⁹

3. Altri interventi del Presidente Napolitano nell’ambito del procedimento governativo e parlamentare di formazione delle leggi.

Senza dubbio, la lettera inviata dal Presidente Napolitano nel corso dell’approvazione del primo “pacchetto sicurezza” del Governo Prodi così come il ruolo svolto nelle “trattative” relative all’emendamento “blocca-processi nell’attuale legislatura, hanno ben evidenziato, anche perché particolarmente esaltate dalla stampa, attesa la natura del provvedimento in discussione in Parlamento, il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nell’ambito del procedimento di formazione delle leggi.

Tale intervento presidenziale non rappresenta, tuttavia, un *unicum* nel corso della XV legislatura: il Presidente Napolitano, infatti, ha avuto modo, anche in altre occasioni, di intervenire, con funzione di *moral suasion* in merito alle procedure parlamentari di approvazione delle leggi.

In particolare, con nota del 18 maggio 2007 (“Auspicio del Presidente Napolitano

⁴⁸ Nel corso dell’incontro con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della cerimonia del “Ventaglio”, lo scorso 28 luglio 2008, Napolitano, tornando sul tema della promulgazione del lodo Alfano, ha precisato che “è stato promulgato nel modo più meditato e motivato, indipendentemente da sollecitazioni in qualsiasi senso. Ho tenuto conto solo della sentenza della Consulta”.

⁴⁹ L’esternazione del Presidente Napolitano è stata riportata dalla stampa del 26 giugno: “Il mio ruolo è quello, come si dice spesso di *moral suasion*: spesso equivale a lanciare messaggi nella bottiglia non sapendo chi vorrà raccogliarli”.

all'intensificazione dei lavori delle Camere. Armonizzazione e criteri rigorosi per i decreti legge”), il Capo dello Stato, rivolgendosi ai Presidenti di Camera e Senato, è intervenuto in merito alla *“necessaria armonizzazione e messa a punto delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione in legge dei decreti-legge”*.⁵⁰

E' infatti indispensabile, secondo Napolitano, adottare criteri rigorosi ed omogenei per l'esame di ammissibilità degli emendamenti, diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge affinché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento – dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge – il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 della Costituzione circa l'utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo-Parlamento e maggioranza-opposizione.⁵¹

⁵⁰ Cfr. la rassegna stampa del 19 maggio 2007, Paola Di Caro, *Camere lente, lite Prodi – Bertinotti. Appello del Colle*, in *Corriere della Sera*; Marzio Breda, *Un richiamo alla “razionalità” ma con toni da ultimo avviso*, in *Corriere della Sera*; Paolo Cacace, *Appello di Napolitano ai Poli: fate funzionare il Parlamento*, in *Il Messaggero*.

⁵¹ Il Presidente Napolitano è inoltre intervenuto esplicitamente in merito alla prassi relativa all'uso del maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia per l'approvazione della legge finanziaria. Il Capo dello Stato, durante il suo discorso nell'ambito della tradizionale cerimonia di scambio di auguri di fine anno con le Alte Cariche dello Stato, ha richiamato il suo messaggio di insediamento del 15 maggio 2006 in cui aveva invocato *“il tempo della maturità per la democrazia dell'alternanza anche in Italia”*, l'auspicio del *“reciproco riconoscimento, rispetto ed ascolto”* tra le due coalizioni antagoniste, l'impegno a *“confrontarsi con dignità in Parlamento e nelle altre Assemblee elettive”*, e ad *“individuare i temi di necessaria e possibile convergenza”*. Sul discorso del Presidente Napolitano del 20 dicembre 2007, cfr. Pierluigi Battista, *L'allarme del Presidente*, in *Corriere della Sera*; Marzio Breda, *Manovra, richiamo del Colle: testo abnorme*, in *Corriere della Sera*; Paolo Cacace, *Napolitano: con la finanziaria toccato il limite*, in *Il Messaggero*; Stefano Folli, *L'improvviso allarme del Quirinale per la tenuta della democrazia*, in *Il Sole 24 Ore*.

Il Capo dello Stato, richiamando espressamente il precedente di Ciampi (cfr. messaggio di rinvio della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario del 16 dicembre 2004), pur sottolineando le difficoltà di dialogo tra maggioranza e opposizione ed un clima generale duramente conflittuale in Parlamento, ha riconosciuto qualche segnale positivo di dialogo e convergenza tra le due coalizioni soprattutto sul terreno delle scelte di politica internazionale. Napolitano si è soffermato poi, in particolare, sul ruolo legislativo del Parlamento, *“oggi pesantemente condizionato da distorsioni divenute sempre più gravi”*; il Capo dello Stato riferendosi alla legge finanziaria per il 2007 approvata, in entrambe le Camere, mediante voto di fiducia posto dal Governo su un articolo unico comprensivo di un numero abnorme di disposizioni, ha sottolineato come sia *“interesse comune ed urgente porre termine a simili prassi”* che hanno *“mortificato il Parlamento e distorto la formazione delle decisioni in un campo essenziale come la formazione del bilancio dello Stato”*.

Infine, il Presidente Napolitano ha sottolineato l'importanza di garantire, allo stesso tempo, *“il diritto-dovere di governare, le prerogative del Parlamento, il ruolo dell'opposizione, un efficiente e corretto processo legislativo”*, rinnovando l'appello ai due schieramenti affinché subentrino un maggiore senso di responsabilità e reciproco riconoscimento anche perché, ha avvertito, *“la contrapposizione totale produce effetti di stanchezza e di rifiuto tra i cittadini”*.

Il Presidente Napolitano, inoltre, facendo propria la prassi del suo predecessore, è intervenuto in funzione di garanzia, richiamando maggioranza ed opposizione ad una maggiore convergenza che

Anche nei primi mesi di vita della XVI legislatura, soprattutto in relazione a provvedimenti sui quali si era incentrata l'attenzione dell'opinione pubblica, si sono registrati diversi interventi, sotto diverse forme, del Capo dello Stato durante l'*iter* di formazione delle leggi.

In particolare, attraverso il comunicato del Quirinale del 25 giugno 2008, relativo all'avvenuta emanazione del D.L. n. 112 del 2008 approvato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 18 giugno e recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*",⁵² il Presidente Napolitano ha reso noto di aver provveduto ad inviare una lettera ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.⁵³

Nel richiamo rivolto ai Presidenti delle Camere ed al *Premier*, il Capo dello Stato ha evidenziato che il decreto legge emanato rappresenta "*un atto normativo di grande ampiezza e notevole complessità*" che anticipa larga parte della manovra di finanza pubblica varata annualmente con la legge finanziaria. Entrando nello specifico nella natura del provvedimento emanato, Napolitano, riferendosi allo strumento del decreto legge "*che comporta una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l'esame degli strumenti ordinari*" e, richiamando l'elevato numero di decreti-legge da convertire nello stesso breve periodo di tempo (prima della pausa estiva) nonché di importanti disegni di legge di cui è stata annunciata l'esigenza di una tempestiva calendarizzazione⁵⁴, ha evidenziato il rischio di un serio ingorgo nell'attività del Parlamento.

"non è contraddittoria con la natura bipolare assunta dal nostro sistema politico, ma può solo contribuire a rafforzarne l'equilibrio e la produttività". (Cfr. il discorso del Presidente Napolitano del 20 dicembre 2006, il quale richiamandosi espressamente a Ciampi, "*fa appello a entrambi gli schieramenti politici, perché ad una logica di contrapposizione totale ... subentri un maggior senso di responsabilità verso l'interesse generale del paese*").

⁵² Il Governo ha contestualmente approvato un decreto legge ed un disegno di legge che contengono disposizioni che anticipano la manovra finanziaria. Nel corso della conversione del d.l., attraverso la presentazione di un emendamento governativo gran parte delle disposizioni contenute nel d.d.l. sono state trasferite nel d.l.. Ciò ha comportato l'impossibilità tecnica per il Presidente Napolitano di vagliare, in relazione alle disposizioni inserite in sede di conversione del decreto legge, la sussistenza dei presupposti di omogeneità, necessità e di urgenza richiesti per l'emanazione del d.l..

⁵³ Cfr. la rassegna stampa del 26 giugno 2008, in particolare Roberto Turno, *Otto decreti in un mese: l'agenda che preoccupa il Colle* in *Il Sole 24 Ore*.

⁵⁴ In particolare, il riferimento è al c.d. "Lodo Alfano", relativo alla sospensione del procedimento penale per le alte cariche dello Stato, del quale il Presidente Napolitano ha autorizzato la presentazione del d.d.l. il 2 luglio 2008 e alla normativa relativa alle intercettazioni, in merito alla

Il comunicato si chiude con l'invito rivolto ai Presidenti delle Camere, in qualità di "programmatori" dei lavori parlamentari, ad intensificarli ed organizzarli *"in modo da garantire tempi sufficienti per un esame approfondito del disegno di legge di conversione del decreto-legge, al fine di conciliare al meglio le esigenze dell'azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento in questa fase eccezionalmente densa e impegnativa dei lavori parlamentari"*.⁵⁵

Tale intervento del Presidente della Repubblica, al quale ha fatto seguito un incontro in Quirinale con i Presidenti di Camera e Senato⁵⁶, se, per un verso richiama un tema (l'organizzazione dei lavori parlamentari) sollevato più volte anche nel corso della XV legislatura, d'altra parte risulta inusuale. In particolare, il Presidente ha, seppur non espressamente, criticato l'abuso della decretazione d'urgenza che, comportando una riduzione dei tempi determinata dalla necessità di conversione nel termine di sessanta giorni, provoca una lesione delle prerogative del Parlamento.

In questo caso, inoltre, l'aver formalizzato attraverso una lettera indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio, di cui lo stesso Capo dello Stato dà notizia nel comunicato, rende evidente come i rapporti informali senz'altro intervenuti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica non abbiano forse sortito gli effetti auspicati.

Per quanto riguarda più nello specifico il decreto legge n. 112 che anticipa gran parte della manovra, a seguito di correzioni sollecitate dal Capo dello Stato e alle quali sembrerebbe fosse subordinata l'emanazione dello stesso decreto legge, il Governo ha proceduto ad una riscrittura di alcune disposizioni ritenute non omogenee rispetto al contenuto della manovra.⁵⁷

Il Presidente Napolitano ha avuto modo di intervenire in merito alla scelta governativa di utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza, anche in

quale il Governo aveva più volte sottolineato la volontà di presentazione e approvazione prima della pausa estiva. Inoltre, come già evidenziato, è tuttora in corso il procedimento di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. in materia di sicurezza.

⁵⁵ Il testo del comunicato della Presidenza della Repubblica del 25 giugno 2008, è stato richiamato dai principali quotidiani del 26 giugno, cfr Corriere della Sera, *Napolitano "molto preoccupato": equilibrio, no a contrapposizioni*; Il Riformista, *Allarme al Quirinale, la situazione precipita*.

⁵⁶ Dell'incontro, tenuto il 30 giugno 2008, ne dà notizia il Messaggero, *Gelo del Quirinale con i due presidenti*, 1 luglio 2008.

⁵⁷ L'intervento "preventivo" del Presidente Napolitano è richiamato da Il Sole 24 Ore, *Sulla manovra i dubbi del Colle e il "via" slitta*, 25 giugno 2008.

relazione ad altri provvedimenti. Ad esempio, per quanto concerne la modifica delle norme in materia di intercettazioni telefoniche giudiziarie, inserita all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri attraverso un decreto legge, il Presidente Napolitano ha sottolineato, durante una risposta data ad un giornalista, l'esigenza di larghe intese *“sul disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, e poi quando inizierà la discussione in Parlamento”*, trattandosi tra l'altro di una materia sulla quale aveva già iniziato i lavori il precedente Governo in carica. A seguito di tale intervento, prontamente il Presidente del Consiglio ha evidenziato l'errore materiale a causa del quale il provvedimento in materia di intercettazioni è stato definito decreto legge, anziché ddl, sottolineando come, nonostante l'avvertita esigenza di procedere ad una modifica della materia, non ricorrano i presupposti per potere intervenire tramite decreto.⁵⁸

Sempre sul tema dell'utilizzo del decreto legge in materia di intercettazioni, il Capo dello Stato è nuovamente intervenuto con una nota del Quirinale, una sorta di *“interpretazione autentica”* del precedente intervento del 10 giugno 2008, in cui ha auspicato larghe intese sulla formulazione del provvedimento e sottolineato l'importanza di procedere ad una disciplina della materia mediante *“disegno di legge”*.⁵⁹

L'avvertita esigenza richiamata dal Presidente Napolitano di ricorrere ad un disegno di legge è stata determinata dalla necessità di rispettare i presupposti costituzionali di necessità e di urgenza, il controllo della cui esistenza è demandato, in sede di emanazione, al Capo dello Stato. Inoltre il Capo dello Stato avrebbe ritenuto inopportuno lo strumento del decreto legge sia per la delicatezza della materia, sulla quale nel corso della XV legislatura erano iniziati i lavori del Parlamento sia per la difficoltà tecnica, riconosciuta anche dal Governo, di approvazione della relativa

⁵⁸ Cfr, la rassegna stampa dell'11 giugno 2008 (Il Sole 24 Ore, *Sulle intercettazioni, Napolitano ha indicato il punto di equilibrio* e La Repubblica, *Intercettazioni, Il Governo frena dopo lo stop di Napolitano*, in cui si sottolinea come *“l'ipotesi del decreto legge aveva rischiato di aprire uno scontro istituzionale con il Quirinale, che aveva ricordato le parole di martedì di Napolitano («Come debba essere congegnato il provvedimento, se possa preoccupare per altri aspetti si saprà quando ci sarà un disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri e quando poi inizierà la discussione in Parlamento»)*. Dunque, all'annuncio del possibile varo di un decreto, il Quirinale ha puntigliosamente sottolineato con un comunicato che le dichiarazioni rilasciate dal Capo dello Stato indicavano chiaramente la necessità di far confluire il confronto in un disegno di legge.

⁵⁹ Cfr, la rassegna stampa del 12 giugno 2008. In particolare, La Stampa, *Lo scontro. Caso intercettazioni. Sfiolata la crisi tra Colle e Premier*.

legge di conversione nei termini costituzionali garantendo un ampio confronto tra maggioranza ed opposizione in Parlamento

In conclusione, l'analisi degli interventi del Presidente Napolitano nel breve periodo 2007-2008 ha evidenziato con chiarezza l'influenza che il Capo dello Stato esercita, attraverso varie forme di esternazione, nell'ambito del procedimento di formazione della legge, mirate a garantire anticipatamente il rispetto delle norme costituzionali e della giurisprudenza della Corte costituzionale, in vista degli "adempimenti" formali (autorizzazione alla presentazione del ddl e rinvio). Con tali interventi "di costituzionalità", il Presidente della Repubblica esercita i suoi poteri-doveri di "custode" della Costituzione, senza mai assurgere al ruolo di "colegislatore".⁶⁰

E' emerso inoltre come la linea di tendenza tracciata da Ciampi è stata confermata anche dall'attuale Presidente: soprattutto dinanzi a provvedimenti di particolare importanza e sui quali si palesa un forte scontro in Parlamento tra maggioranza ed opposizione ed ai quali dunque l'opinione pubblica dà ampio risalto, il Capo dello Stato ha preferito ricorrere a procedure informali pubbliche o interventi riservati attraverso le quali manifestare il proprio dissenso, per non contribuire ad incrementare la tensione politica fra maggioranza ed opposizione, rendendo, in tal modo, permanentemente mobili e flessibili le relazioni con Governo e Parlamento.

Come si è già avuto di richiamare, accanto agli interventi di esternazione e ai contatti diretti con personalità politiche, rivestono grande importanza, per i riflessi che determinano sulla formazione delle leggi, anche i rapporti informali tra l'Ufficio Legislativo della Presidenza della Repubblica ed il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL).

Ad esempio, relativamente ai decreti legge, negli ultimi anni, da quanto risulta da notizie informali, si sarebbe creata la prassi di una comunicazione preventiva al Presidente della Repubblica da parte del DAGL dei decreti legge che il Governo

⁶⁰ Al riguardo merita conto richiamare le parole dello stesso Napolitano il quale lo scorso 28 luglio, nel suo intervento in occasione della cerimonia del "Ventaglio" ha affermato come *"lo schieramento che ha ottenuto la maggioranza e formato il governo ha il diritto-dovere di governare: esso fa le sue scelte e se ne assume la responsabilità, misurandosi nel merito con l'opposizione, in un confronto il più possibile argomentato e aperto."* Dopo aver sottolineato il ruolo di maggioranza ed opposizione, Napolitano ha osservato che *"E' solo per richiamare l'attenzione sul rispetto delle regole vigenti che interviene discretamente il Presidente della Repubblica, guardandosi bene dall'interferire nella dialettica parlamentare, dall'assumere un ruolo improprio di colegislatore."*

intende adottare, in modo da garantire al Capo dello Stato un maggiore *spatium deliberandi* in merito all'emanazione.

Nel corso dei rapporti informali che il Capo dello Stato intrattiene con gli altri soggetti politici, il Presidente della Repubblica ha infatti ammonito, consigliato, espresso il suo dissenso, manifestato le sue osservazioni, suggerendo modifiche al contenuto degli atti sottoposti alla sua firma ed esercitando, un'opera di mediazione per alleviare la conflittualità tra le forze politiche. Al contempo, ha riaffermato il ruolo e la funzione che la Costituzione gli attribuisce nell'ambito del procedimento di formazione della legge, sia in sede di controllo preventivo attraverso l'emanazione dei decreti legge e l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa, sia minacciando l'esercizio del potere di rinvio della legge in sede di promulgazione, nel caso in cui i suoi rilievi non avessero trovato ascolto.

In conclusione, si è voluto rilevare come, si sia andata determinando una fitta ed articolata trama di collegamenti informali, con il Governo soprattutto, ma non esclusivamente, che ha consentito al Presidente della Repubblica non solo di tenersi costantemente informato, ma anche di far conoscere agli organi cui compete di decidere, le proprie osservazioni ed i propri dubbi, oltre che a prevenire o risolvere in via breve e riservata, divergenze, conflitti e qualche volta contrasti tra i soggetti politici, utilizzando il canale privilegiato del dialogo.⁶¹

Ciò spiegherebbe anche la ragione per la quale il Presidente Napolitano non ha, finora, mai richiesto il riesame di una legge alle Camere: ha, infatti tentato di prevenire i possibili casi di rinvio *“tramite un'incessante attività di limatura, di convincimento”*⁶² e di persuasione, svolgendo a pieno la funzione di moderatore fra

⁶¹ Come sottolineato dal Presidente della Camera Pierferdinando Casini in un articolo apparso su *La Repubblica*, 15 agosto 2002 e poi inserito in *Rassegna parlamentare*, 1/2003, pp. 225-229, *“il ruolo stesso degli organi di garanzia presuppone che, accanto alle manifestazioni più visibili dell'esercizio delle loro funzioni, essi cerchino di sciogliere i nodi delle vicende istituzionali, con un'azione discreta, dietro le quinte, facendo leva sulla capacità di 'moral suasion' che è tanto più incisiva quanto più essi sono in grado di rappresentare gli interessi duraturi delle istituzioni”*.

⁶² Giacomo D'Amico, *Il Presidente Ciampi, il c.d. lodo Schifani e la favola della volpe dalla coda mozza*, in www.forumcostituzionale.it. Cfr. anche Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 93 e 107-108: *“Si va dalla segnalazione di una 'semplice attenzione del Quirinale', al 'Quirinale che pone condizioni', a 'modifiche che non bastano al Quirinale', ..., fino alla convulsa fase dell'iter: 'il Quirinale ha fatto cambiare cinque punti chiave' e 'il Presidente la firmerà perché è un'altra legge rispetto al testo originario'. Ed ecco evocare presunte 'mediazioni presidenziali', 'raccontare di 'diplomazie parallele che negoziano emendamenti su testi di legge', parlare di 'via libera informale'”*.

le varie forze politiche, attività ampiamente esaltata ed enfatizzata dagli organi di stampa.