

14 MARZO 2018

Sul primo esercizio del potere di rinvio
normativo nella Presidenza Mattarella
(ovvero del ritorno alla fisiologia
istituzionale)

di Marta Ferrara

Dottore di ricerca in Diritto pubblico italiano ed europeo
Università degli Studi di Teramo

Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella (ovvero del ritorno alla fisiologia istituzionale) *

di Marta Ferrara

Dottore di ricerca in Diritto pubblico italiano ed europeo
Università degli Studi di Teramo

Sommario: **1.** La presidenza Mattarella: un ritorno alla fisiologia istituzionale - **2.** Il rinvio alle Camere della legge sul divieto di finanziamento di produttori di mine antiuomo – **3.** La relazione tra rinvio presidenziale e contesto parlamentare di approvazione dell'atto - **4.** Il rinvio ex art. 74 per chiara contrarietà a Costituzione - **5.** Sui motivi del rinvio - **5.1** L'elusione dell'obbligo internazionale di incriminazione – **5.2** L'illegittima diversità sanzionatoria da posizione per le condotte di assistenza finanziaria e le conseguenze applicative in tema di depenalizzazione - **6.** Concludendo. Uno scrutinio del rigore modulato sul diritto vivente.

1. La presidenza Mattarella: un ritorno alla fisiologia istituzionale

A tre anni dal suo inizio¹, la Presidenza Mattarella sembra contrassegnata da un rigoroso rispetto dei ruoli istituzionali e da una generale astensione da interventi decisi sui processi legislativi, come si è riscontrato anche durante la stagione della tentata manutenzione costituzionale.

Questo contegno in apparenza *notarile* dipende dal personale stile con cui il Presidente interpreta la carica², ma anche dal progressivo riaccostamento delle decisioni di indirizzo politico nelle mani del Governo, con il contestuale abbandono delle prassi concertative tra il Quirinale e Palazzo Chigi³ che avevano

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il 31 gennaio 2015, dopo l'elezione al quarto scrutinio, con 665 voti a favore su 995 (raggiungendo il 66,8% dei consensi). Il nome di Mattarella era stato individuato dal partito di maggioranza relativa già al primo scrutinio, quale personalità in grado di coagulare un consenso trasversale alle forze politiche, ma la sua elezione è avvenuta solo a maggioranza assoluta, in presenza sia del dissenso opposto dalla coalizione di centro-destra, sia delle indicazioni fornite dallo stesso Partito democratico ai propri parlamentari di votare scheda bianca fino alla quarta votazione, dall'altro. Per uno sguardo *estero* sull'elezione cfr. E. Povoledo, *Italy Elects President, While Mulling a Change in Role*, *The New York Times*, 31 gennaio 2015; [S. Scherer](#)– [P. Biondi](#), *Italy elects senior judge Sergio Mattarella as president*, *Reuters*, 31 gennaio 2015.

² Come noto, la personale impronta di chi riveste le funzioni assume particolare rilievo in tutte le cariche monarchiche; parla al riguardo di *personalizzazione del potere* C. Esposito, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 236.

³ Sui poco conosciuti apparati serventi del Quirinale e sulle trame da essi intessute con gli uffici degli altri organi costituzionali, riconducibili all'attività di collaborazione con il capo dello Stato, cfr. N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, ma anche, più di recente, P. Bonetti, *Il Presidente della Repubblica (e i suoi apparati serventi) prima della promulgazione o del rinvio alle Camere di leggi in materia di politica estera e di politica della giustizia*, in *Rogatorie internazionali e dintorni*, Atti del Seminario di Ferrara, 29 gennaio 2002, a cura di R. Bin, G.

contraddistinto alcuni dei precedenti incarichi a governare. Così, se l'Esecutivo guidato da Enrico Letta si era distinto per una compressione degli spazi di autonomia nel disegno e nella attuazione delle linee di politica esecutiva⁴, anche per effetto di scelte istituzionali *creative*⁵ da parte del Colle, i Governi Renzi e Gentiloni sono parsi invece caratterizzarsi per la tendenza al recupero di una più piena potestà decisionale⁶.

A secondare l'inclinazione consolidata tra gli studiosi a misurare eventuali interferenze tra gli organi costituzionali, dunque, qualsiasi studio sulla presidenza Mattarella sarebbe stato sinora destinato a concludersi in poche righe, per carenza di materiale rispetto all'insieme di controlli normativi incisivi⁷, concertazioni informali ed esternazioni, confluito invece nell'indirizzo politico costituzionale⁸ degli ultimi anni delle presidenze Napolitano⁹.

Se non fosse che da alcuni indizi istituzionali si percepisce anche da parte dell'attuale capo dello Stato un ricorso alla *soft law*¹⁰, nel modo forse più vicino alla definizione di *moral suasion* fornita nell' '800 da Walter

Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi, Torino, 2002, 42 ss. e M. Perini, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2013, 125, il quale sottolinea come l'apparato sia in grado di influenzare le scelte presidenziali.

⁴ Si ricordino la mancata conversione in legge del d.l. n. 126/2013 (cd. *salva Roma*) e la modifica *in itinere* del d.l. n. 90/2014 (*Misure urgenti per la semplificazione e la crescita del Paese*); nel primo caso il Governo Letta aveva aderito ai rilievi formulati da Napolitano a ridosso del termine di stabilizzazione del decreto e vertenti sulla eccessiva eterogeneità del testo, come ricostruiscono V. Lippolis - G.M. Salerno ne *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 139-42. Sull'*iter* del d.l. n. 90/2014 adottato dal Governo Renzi, v. L. Palmerini, *Il Colle firma i decreti Pa e sviluppo*, *Il Sole 24 ore*, 25 giugno 2014.

⁵ Si fa riferimento in particolare, alla nomina delle *Commissioni di esperti per le riforme* da parte del Presidente emerito Napolitano, i cui lavori «ricognitivi» (è la precisazione contenuta nel *Comunicato* del Quirinale datato 1 aprile 2013 e intitolato *Nota sull'attività dei gruppi di lavoro*, in www.quirinale.it) hanno costituito la base programmatica e dettato i tempi per la durata in carica del governo Letta, come si evince dal discorso di investitura tenuto dal Presidente del Consiglio il 29 aprile 2013, in cui si fa riferimento ad un orizzonte temporale di 18 mesi entro cui realizzare il processo di revisione costituzionale. Per una posizione critica sulla costituzione dei due gruppi di lavoro, v. A. Morelli, *La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, 19 aprile 2013, in www.consultaonline.it.

⁶ In senso conforme v. G.M. Salerno, voce *Presidente della Repubblica*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Roma, 2016, 271.

⁷ Effettuati specie con riguardo alla decretazione governativa, su cui sia consentito il rinvio allo studio dell'*A.*, *Spunti in tema di veto presidenziale sulle leggi nella Costituzione italiana*, in *Rass. parl.*, 1, 2017, *spec.* 55-67.

⁸ Nozione elaborata, come noto, da P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica* (1958), ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 271 ss., secondo cui «Esistono [...] *due aspetti* dell'indirizzo politico: un indirizzo *generale* o *costituzionale*, tendente all'attuazione della Costituzione, poggiante sulla costituzione materiale [...] e tendente ad attuare i *fini costituzionali permanenti*; ed un indirizzo politico *contingente, di maggioranza*, che è anch'esso condizionato e vincolato nei fini dalla Costituzione, ma che la Costituzione tende ad attuare *solo parzialmente*, in quelle parti che sono ad esso congeniali.» (*spec.* 271). Sulla realizzazione da parte di Napolitano di un vero e proprio indirizzo politico costituzionale, cfr. O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Napoli, 2011, 85 s.

⁹ In tal senso, cfr. A. D'Andrea, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 42-45.

¹⁰ Cfr. A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 3 s., il quale sottolinea come la decisione della Corte costituzionale n. 1 del 2013, resa in sede di conflitto di attribuzione tra la Procura della Repubblica di Palermo ed il Presidente Napolitano (in *Giur. cost.*, 1, 2013, 1 ss. commentata da M. Mazziotti, F.

Bagehot¹¹, quale potere invisibile. Nel 2015, ad esempio, proprio dietro suggerimento presidenziale il Governo avrebbe optato per il procedimento legislativo ordinario, in luogo di quello di decretazione d'urgenza per l'incardinamento della l. n. 107/2015 sulla *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* (cd. *Buona scuola*)¹².

La cronaca costituzionale più recente, percorsa dalla difficile tenuta della coalizione di Governo, ha poi offerto al Quirinale ulteriori occasioni di intervento *persuasivo*: dopo la spaccatura dell'Esecutivo sulla sottoscrizione dei codici di comportamento imposta dal Viminale alle organizzazioni non governative, il Quirinale sarebbe intervenuto in via informale per rinnovare l'appoggio all'operato del Ministro dell'Interno, almeno stando alle fonti giornalistiche¹³. Ancora, sul versante normativo, il capo dello Stato ha accompagnato l'entrata in vigore delle modifiche del *Codice antimafia*¹⁴ con una promulgazione con riserva¹⁵, disponendo la pubblicazione dell'atto su Gazzetta, e, al contempo, rimarcando i profili di criticità che potrebbero derivare dalla messa a regime delle disposizioni sulle misure di prevenzione¹⁶. Come in un *climax* ascendente, il Presidente della Repubblica ha quindi rinviato alle Camere il testo contenente le *Disposizioni di contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antiuomo*¹⁷. A distanza di un mese, infine, la promulgazione della legge a tutela del dipendente che segnali eventuali comportamenti illeciti avvenuti

Sorrentino, L. Carlassare, U. De Siervo, A.A. Demmig ed A. D'Andrea) abbia offerto del potere presidenziale di persuasione una vera e propria teoria costituzionale, quale prerogativa riservata, non divulgabile e non giustiziabile.

¹¹ W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), London, 1928, trad. it. a cura di S. Pastorino, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, 101.

¹² Ne parla M. Ainis, *Così Mattarella agisce in silenzio*, *L'Espresso*, 21 agosto 2015, in riferimento ai probabili consigli quirinalizi rivolti all'Esecutivo Renzi in occasione non solo dell'adozione della l. n. 107/2015, ma anche di quella sulla riforma Rai.

¹³ In particolare, il Ministro dell'Interno Minniti, dopo la diserzione al Consiglio dei ministri convocato per il 7 agosto, sarebbe stato ad un passo dalle dimissioni, evitate dall'azione congiunta del capo dello Stato e del *premier*. Al riguardo, v. *Tensione con Delrio sui migranti, Colle e Gentiloni blindano Minniti*, *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2017.

¹⁴ L. 17 ottobre 2017, n. 161, recante le *Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*. Per l'esame dei profili innovativi della novella, si rinvia a S. Finocchiaro, *La riforma del Codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 10, 2017, 251 ss.

¹⁵ O dalla *motivazione contraria*. A differenza della *moral suasion* presidenziale, che si colloca all'interno di una dimensione informale, e pertanto non completamente conoscibile, la promulgazione con riserva rimane entro un registro codificato. Dal punto di vista strutturale, inoltre, quest'ultima presenta una natura ibrida, derivante dalla crasi tra il I ed il II comma dell'art. 74 cost. Ne parlano, M. Fiorillo, voce *Messaggio*, in *Enc. giur., agg.*, XVIII, Roma, 2010, 3, e A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, 1 luglio 2002, in www.forumcostituzionale.it. Sulle promulgazioni anomale registrate durante la Presidenza Mattarella v. *ultra* § 6.

¹⁶ Nonostante i rilievi critici espressi, la nota argomenta la scelta di promulgare la legge sulla base della mancanza di illegittimità evidenti, dell'importanza della normativa introdotta e della improcrastinabilità della sua messa a regime. Così nel *Comunicato, Presidente Mattarella promulga legge codice antimafia e scrive a Gentiloni* del 17 ottobre 2017.

¹⁷ Di cui oltre si tenterà di offrire una disamina. Il testo completo del *Messaggio* di rinvio, controfirmato dal Presidente del Consiglio, è contenuto nel resoconto stenografico della seduta del Senato n. 907 del 31 ottobre 2017 (*Doc. I, n. 2*), in www.senato.it.

sui luoghi di lavoro pubblici e privati (cd. *whistleblowing*)¹⁸ è motivata da una lettera-monito, inviata dal Quirinale a Palazzo Chigi¹⁹.

Gli interventi richiamati, pur denotando un certo attivismo, non sembrano concorrere ad una alterazione della cifra della presidenza in corso, che sembrerebbe rimanere almeno sino ad oggi in linea con uno stile *einaudiano*²⁰ di rispettosa estraneità al circuito governativo-parlamentare²¹.

Una definizione, quest'ultima, che va però accolta da un atteggiamento di prudenza, assumendo al più valore di presunzione relativa: come lo studio della prassi quirinalizia insegna, infatti, esiste un tasso di variabilità funzionale e personalistica dei mandati presidenziali che non è valutabile *ex ante* e che, in taluni casi, è idoneo a sgretolare qualsiasi *pregiudizio*. La stessa cautela si rivela necessaria sul versante metodologico, in cui il rischio di un ragionamento differenziale, basato sul raffronto con il dinamismo istituzionale che ha contraddistinto le presidenze Napolitano più che sulla *materiale* presidenza Mattarella nel contesto politico-istituzionale attuale, è molto elevato.

A partire da tali premesse di metodo, lo studio tenta di analizzare il contesto politico e le ragioni giuridiche che hanno condotto il capo dello Stato ad effettuare il primo rinvio delle leggi del suo settennato²².

¹⁸ *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.3365-B).*

¹⁹ Nella missiva del 30 novembre 2017, il capo dello Stato sottolinea la “evidente” legittimità del testo e invita altresì l'Esecutivo a monitorare l'attuazione della disciplina introdotta, affinché essa risulti in armonia con i principi di segretezza delle indagini, esercizio dell'azione penale e indipendenza della magistratura (in www.quirinale.it). Sulle analogie riscontrabili in punto di motivazione tra la promulgazione in parola ed il rinvio della legge su divieto di finanziamento ai produttori di mine anti-uomo, v. *ultra* § 4.

²⁰ Sebbene non siano mancate in dottrina posizioni tese a riconsiderare la definizione di *presidenza notarile* attribuita ad Einaudi (per tutti, L. Elia, *I «ruoli» del Presidente della Repubblica*, in *Giust. e cost.* 1973, 87 ss.), il mandato si è contraddistinto per una stretta attività di controllo, priva di interventi penetranti sul funzionamento complessivo del sistema politico. E' quanto emerge, specie con riferimento all'uso del potere di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi, dagli scritti dello stesso Einaudi ne *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, XIV.

²¹ Un contegno *realista*, come è stato definito da M. Breda, nell'intervista *Mattarella: «Il 2 Giugno, è la festa degli italiani e della libertà di scelta»*, *Corriere della Sera*, 2 giugno 2016.

²² Per un commento estemporaneo sul rinvio, cfr. D. Galliani, *Bravo presidente! Ecco perché Matterella ha respinto la legge sui produttori di mine antiuomo*, 28 ottobre 2017, in www.lacostituzione.info; 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 *Dir. pen. cont.*, 11, 2017, 255 ss.; A. Amato, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quad. cost.*, 4, 2017, spec. 891 s.

2. Il rinvio alle Camere della legge sul divieto di finanziamento di produttori di mine antiuomo

Il 31 ottobre 2017, il Presidente della Repubblica ha esercitato il potere ex art. 74,I cost.²³, rinviando alle Camere²⁴ il testo di iniziativa parlamentare recante le *Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo (C. 4096)*²⁵. Si tratta di un atto importante con cui il legislatore pone a carico di banche, intermediari finanziari e fondi pensione un divieto assoluto di finanziamento a qualsiasi titolo diretto alle società produttrici di mine anti-uomo e bombe a grappolo²⁶. Il *Comunicato* che annuncia il ricorso al rinvio legislativo²⁷ è stato diffuso sul sito istituzionale della Presidenza nella tarda serata del 27 ottobre 2017, passando quasi sotto silenzio per le contemporanee questioni poste sul fronte internazionale dalla dichiarazione di indipendenza catalana in Spagna, e su quello nazionale dalla approvazione definitiva della legge elettorale (l. n. 165/2017) mediante il ricorso alla posizione della fiducia²⁸.

Secondo i rilievi presidenziali, l'art. 6,II dell'articolato creerebbe una disparità di trattamento (art. 3 cost.) tra i destinatari delle misure penali, prevedendo l'esonero da responsabilità penale per taluni soggetti svolgenti ruolo apicali, e la contemporanea punibilità per altri privi, invece, di qualifiche direttive²⁹. Così

²³ Sulla prerogativa presidenziale del rinvio legislativo la letteratura è copiosa, si veda *ex multis* F. Cuocolo, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, 1955; A. Bozzi, *Note sul rinvio presidenziale della legge* (1958), in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961, 11 ss.; L. Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 2, 1982, 309 ss.; S.M. Cicconetti, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 100 ss.; M.C. Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 2, 1992, 230 ss.; A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, ne *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Bologna, 1997, 171-219; P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000; e, tra i più recenti, gli studi di C. De Fiores, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002; G. D'Amico, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rass. parl.*, 1, 2002, 265 ss.; S. Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 4, 2006, 853 ss.; S. Pajno, *Art. 74*, in *Commentario alla Costituzione*, II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 1434 ss.; I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011.

²⁴ A seguito del rinvio presidenziale, l'atto (S.57/bis) è stato nuovamente assegnato alla [sesta Commissione permanente \(Finanze e tesoro\)](#) del Senato in sede referente, il 31 ottobre 2017. L'emendamento approvato in Commissione, che integra il secondo comma dell'art. 6 con la clausola iniziale “salvo che il fatto costituisca reato” per dare rilievo penale alle condotte di assistenza vietate, ha incontrato i pareri sostanzialmente favorevoli delle Commissioni permanenti del Senato (con qualche variante nei pareri “non ostativo” e “favorevole con condizioni” rispettivamente resi dalle Commissioni bilancio (quinta) e Affari esteri (terza)).

²⁵ La proposta ha visto come prima firmataria la senatrice S. Amati, insieme ad altri tredici esponenti del Partito democratico. L'articolato ricalca sostanzialmente il testo dell'A.C. 5407, presentato durante la XVI leg. ed approvato dalla sola Camera.

²⁶ La disciplina individua altresì nella Banca d'Italia, nell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (*Ivass*) e nella Commissione di vigilanza sui fondi pensione (*Covip*) gli organismi deputati ad effettuare la vigilanza sull'effettivo rispetto del divieto di finanziamento (artt. 3 e 5).

²⁷ Il testo completo del *Messaggio* di rinvio, controfirmato dal Presidente del Consiglio, è contenuto nel resoconto stenografico della seduta del Senato n. 907 del 31 ottobre 2017 (doc. I, n. 2), in www.senato.it.

²⁸ Recante le *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*.

²⁹ Su cui più diffusamente § 5.2.

disciplinando, il legislatore si sarebbe inoltre posto in contrasto con i vincoli internazionali ex 117,I cost. e, più precisamente, con le Convenzioni di Oslo (*Convention on Cluster Munitions (CCM)*, 2008)³⁰ ed Ottawa (*Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, 1997)³¹, che impongono agli Stati parte, Italia compresa, l'obbligo positivo di predisporre sanzioni penali per tutti i soggetti finanziatori di ordigni vietati³².

E' la prima volta che il Presidente Mattarella si avvale della facoltà del rinvio normativo; il suo predecessore Napolitano vi aveva fatto ricorso una sola volta durante il suo primo mandato, in occasione della approvazione della l. n. 183/2010, nota come "collegato lavoro"³³.

Lo scarso utilizzo della prerogativa *de qua* non deve stupire, poiché un esame allargato al numero complessivo di rinvii effettuati dalle diverse presidenze³⁴ lascia emergere il carattere recessivo di tale potere, a vantaggio delle attività informali di persuasione morale o concertazione tra apparati. Sussiste infatti un rapporto di proporzionalità inversa tra il potere ex art. 74,I cost. e gli altri strumenti non formalizzati di persuasione, per cui minore è il ricorso al potere di rinvio delle leggi, maggiore è la frequenza con cui il capo dello Stato ricorre a canali informali di dialogo con gli altri organi³⁵ al fine di comporre fratture istituzionali o prevenire l'approvazione di atti normativi illegittimi.

³⁰ Ratificata con la l. n. 95/2011 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo, fatta a Dublino il 30 maggio 2008, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*). Per un approfondimento sulla disciplina si rinvia alla *Relazione* n. III/12/2011, 5 settembre 2011, a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, in www.cortedicassazione.it.

³¹ Ratificata con la l. n. 106/1999 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997. Modifiche alla legge 29 ottobre 1997, n. 374, riguardante la disciplina della messa al bando delle mine antipersona*).

³² L'art. 9 della Convenzione di Ottawa, rubricato *National implementation measures*, così recita: "Each State Party shall take all appropriate legal, administrative and other measures, including the imposition of penal sanctions, to prevent and suppress any activity prohibited to a State Party under this Convention undertaken by persons or on territory under its jurisdiction or control". Il medesimo obbligo positivo si rinviene all'art. 9 della Convenzione di Oslo, sempre in tema di misure attuative di competenza nazionale.

³³ La l. n. 183/2010 contiene le *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*. Nel messaggio di rinvio del 31 marzo 2010 il Presidente Napolitano ha rilevato il contrasto con i principi generali dell'ordinamento e, specificamente, con gli artt. 24, 25 e 102 cost. Sull'episodio, cfr. V. Lippolis - G.M. Salerno *La presidenza, cit.*, 102-4.

³⁴ Quanto al numero dei rinvii alle Camere effettuati dai precedenti Presidenti, a parte l'attivismo di Cossiga (cui si devono 22 rinvii), Scalfaro e Ciampi ne hanno fatto un uso discreto (rispettivamente in 6 ed 8 casi). Per i rinvii effettuati dalle presidenze richiamate, v. lo studio di R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 26-32 ss.

³⁵ In senso conforme, A. Morrone, *Il Presidente, cit.*, 12.

3. La relazione tra rinvio presidenziale e contesto parlamentare di approvazione dell'atto

Le condizioni parlamentari con cui si è addivenuti al testo finale del *C. 4096* sembrano imprimere al rinvio esercitato dal Presidente Mattarella una particolare caratterizzazione, derivante dal consenso politico che ha contraddistinto l'adozione dell'atto. Sebbene i lavori parlamentari siano durati sette anni, tanti quanti il numero delle disposizioni che compongono l'articolato, la Camera ha infatti approvato l'atto all'unanimità dei votanti³⁶. Proprio la correlazione riscontrabile nel caso in esame tra assenza di voti parlamentari contrari³⁷ e successivo esercizio del rinvio consente di declinare il potere ex art. 74, I cost. secondo due livelli di lettura.

Quello sostanziale, anzitutto. La richiesta di riesame di un atto unanime, con il robusto impianto motivato di seguito specificato, acquista un significato peculiare, con toni quasi sanzionatori nei riguardi dell'organo parlamentare che lo ha deliberato. Senza negare la finalità collaborativo-istituzionale sottesa alla prerogativa del rinvio delle leggi³⁸, la richiesta di modifica di alcune criticità, che, benché evidenti, sono state del tutto ignorate dal legislatore nella fase di approvazione, aggiunge al rinvio una sfumatura monitoria nei riguardi delle forze politiche³⁹. Allo stesso tempo, la portata "sanzionatoria" generalizzata del messaggio elide le letture politiche che tendono ad attribuire al rinvio un significato anti-maggioranza⁴⁰ con l'effetto di alterare, in definitiva, il carattere di terzietà proprio dell'organo presidenziale. Si tratta di proiezioni strumentali⁴¹ che non possono riproporsi nel rinvio *de qua*, in cui la richiesta di riesame tende per le ragioni suesposte ad assumere al più portata anti-parlamentare, così confermando l'equidistanza dal circuito parlamentare che sembra connotare la presidenza in corso.

³⁶ In sede referente, il Senato aveva provveduto ad inserire alcune modifiche al testo con riferimento alle cornici edittali sanzionatorie e alle attività di vigilanza. Successivamente, la sesta Commissione permanente ha approvato il disegno di legge con voto unanime in data 6 ottobre 2016, come attesta il Comunicato di pari data pubblicato sul sito istituzionale del Senato (www.senato.it).

³⁷ Nella seduta della Camera n. 863 del 3 ottobre 2017 (presieduta dall'on. Baldelli) la singola votazione sull'art. 6, in relazione al quale il capo dello Stato ha messo in luce taluni aspetti di incostituzionalità manifesta, ha visto 441 presenti, 63 astenuti e 0 voti contrari; mentre nella votazione finale sull'intero articolato su 392 presenti, i voti favorevoli sono stati 389, con tre astenuti e nessun voto contrario. I dati sono consultabili nei lavori preparatori dei progetti di legge della Camera dei deputati, sezione votazioni (www.documenti.camera.it).

³⁸ In tal senso, S. Galeotti - B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 422 ss.

³⁹ Specie se, come nel caso qui in commento, il disegno di legge approvato viola un trattato internazionale già reso esecutivo nell'ordinamento, con due leggi di ratifica contenenti peraltro previsioni analoghe in punto di responsabilità penale di addebito e cornice edittale delle pene. Al riguardo *ultra* § 5.1.

⁴⁰ Ne parlano, A. Morrone, *Il Presidente*, cit., 12 e S. Calzolaio, *Il rinvio*, cit., 886.

⁴¹ Rientrano tra gli effetti distorsivi prodotti dalla contesa politica anche gli appelli "a non firmare" rivolti al Quirinale a seguito dell'approvazione di leggi divisive della pubblica opinione, come di recente avvenuto in occasione della promulgazione della legge elettorale n. 165/2017, su cui cfr. G. Cerami, *M5s rinuncia a manifestare al Quirinale contro la firma sul Rosatellum e chiede un incontro a Mattarella: "Non firmi la legge elettorale"*, in *L'Huffington Post*, 26 ottobre 2017. Più in generale, sul tema v. M. Gorlani, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012, 344.

Di qui, la rilevanza della lettura procedurale, che, in modo conseguente, ha l'effetto di tradurre la sfumatura sanzionatoria del messaggio in un rafforzamento dell'obbligo motivazionale gravante sul capo dello Stato in sede di rinvio. A fronte di un atto normativo espressivo della volontà compatta del Parlamento, il Presidente è infatti tenuto a dar conto in modo (ancora più) puntuale delle ragioni di illegittimità che ostano alla promulgazione immediata, proprio al fine di dimostrare come legittimo il superamento del consenso espresso senza eccezioni al momento della approvazione. E' quanto si denota anche nel rinvio della legge sul divieto di finanziamento di produttori di mine antiuomo qui in esame, in cui emerge lo sforzo argomentativo da parte dei Quirinali di rendere espliciti i profili di illegittimità che inficiano il testo, anche mediante l'uso di richiami *ad adiuvandum* alla giurisprudenza della Corte di cassazione⁴².

D'altra parte, non può non rilevarsi come maggiore è la complessità delle argomentazioni spese dal Quirinale sulle ragioni di contrasto a Costituzione, più sarà difficile per il Parlamento discostarsi dalle osservazioni presidenziali in fase di riesercizio della potestà normativa. E allora, pur tenendo in considerazione il carattere incompressibile della discrezionalità del Parlamento in sede di riesame (art. 74,II cost.), si può ipotizzare sin d'ora che la riscrittura del testo tenderà ad essere aderente ai rilievi espressi dal capo dello Stato⁴³, attesa anche la natura dell'atto rinviato, di attuazione degli obblighi assunti in sede internazionale dall'Italia.

4. Il rinvio ex art. 74 per chiara contrarietà a Costituzione

Il riferimento nel messaggio agli *evidenti profili di illegittimità costituzionale*⁴⁴ alla base del rinvio è un sensore inequivocabile del modo di interpretare la funzione di controllo normativo da parte del suo stesso rappresentante. Tale atteggiamento di *self restraint* è indice, in particolare, di una personale collocazione presidenziale più vicina al polo di garanzia che a quello di intermediazione politica⁴⁵, nella immaginaria

⁴² Cass. pen. SS.UU., sent. n. 25457/2012, richiamata in relazione alle conseguenze applicative che potrebbero discendere sul piano penale dalla messa a regime dell'art. 6,II della legge rinviata. Sul punto, *ultra* § 5.2.

⁴³ Ad alimentare questa previsione, l'analisi dell'*iter* di riesame dell'atto e dell'emendamento approvato dalla Commissione Finanze del Senato, su cui v. *supra* nt. 24.

⁴⁴ In chiusura del messaggio, in cui il Presidente sottolinea la necessità di un intervento parlamentare finalizzato a ricondurre nell'alveo penale le condotte di assistenza finanziaria illegittimamente depenalizzate dall'art. 6,II della legge rinviata.

⁴⁵ Sull'alternativa si veda S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante* (1985), ora in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, 239-70; diversamente, ravvede nel Presidente e nella Corte costituzionale la compresenza di una parte tesa alla mediazione dei contrasti interorganici e di un'altra rivolta all'attivazione delle procedure costituzionali, G. Silvestri, *Poteri attivi e poteri moderatori: attualità della distinzione*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994, 1726. Per un approccio critico alla funzione presidenziale di garanzia, da intendersi in senso lato e non strettamente tecnico, cfr. M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 17 s.

fisarmonica delle prerogative del capo dello Stato. Su questa scorta, l'esercizio del potere ex art. 74, I cost. nei casi di palese violazione del dettato costituzionale appare dunque estrinsecazione di un ruolo di controllo neutrale, ontologicamente distinto dallo scrutinio espletato dai giudici della Consulta in sede di giudizio sulle leggi⁴⁶.

Lontana dalle ragioni di merito costituzionale⁴⁷ e incentrata, piuttosto, su un sindacato a base formale⁴⁸, una funzione di garanzia delle leggi così concepita è del resto coerente con il rispetto dell'autonomia dell'organo parlamentare sottolineato dallo stesso Mattarella nel discorso di insediamento⁴⁹. Senza dimenticare che l'adesione presidenziale all'obbligo di rinvio nei casi di illegittimità *ictu oculi* è stata ribadita in varie esternazioni⁵⁰ ed è implicitamente sottesa alla promulgazione del richiamato Codice antimafia, in occasione della quale il capo dello Stato ha ritenuto di poter superare alcuni nodi problematici dell'atto proprio in forza degli "evidenti profili critici di legittimità costituzionale"⁵¹.

Non sembrano esservi dunque dubbi che la *palese contrarietà a Costituzione* rappresenti nell'ottica presidenziale l'unico motivo legittimante il rinvio delle leggi, quanto, semmai, ragioni di continuità tra

⁴⁶ Anche se il richiamo all'evidente illegittimità normativa pare echeggiare l'orientamento della Corte costituzionale sulla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza nell'adozione governativa di un decreto legge. Tra le pronunce rilevanti sul tema, la sent. n. 29/1995, sulla sindacabilità dei presupposti del decreto legge anche nella fase successiva alla conversione, (in *Giur. cost.*, 1, 1995, 278 ss., osservata da M.V. Lupò Avagliano e A. Corpaci), e la più recente sent. n. 171/2007 (in *Giur. cost.*, 3, 2007, 1662 ss., commentata da F. Sorrentino). Su tale ultima decisione si rinvia *ex multis*, agli approfondimenti di R. Romboli, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Rivista AIC*, 6 giugno 2007; P. Carnevale, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Rivista AIC*, 18 luglio 2007.

⁴⁷ Su tale categoria v. G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 959; P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica* (1958), ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 281. In senso conforme anche T. Martines, *Diritto costituzionale*, XIII ed., Milano, 2013, 292.

⁴⁸ In cui trovano allocazione le due patologie normative di violazione da *mera* incostituzionalità e violazione da *palese* contrasto con il parametro costituzionale. Per la lettura restrittiva, che pone alla base dell'esercizio del potere di rinvio prevalentemente ragioni di legittimità, cfr. L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, 211 ss.

⁴⁹ Evocando l'immagine di un Presidente della Repubblica quale arbitro imparziale, cui compete la puntuale applicazione delle regole. Il testo del *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento* pronunciato alle Camere il 3 febbraio 2015 è disponibile in www.quirinale.it.

⁵⁰ L'ultima delle quali a pochi giorni dal rinvio dell'atto *C. 4096* (il 26 ottobre), quando alla domanda posta da uno studente sui motivi ostativi alla promulgazione, il Presidente risponde limitando l'obbligo di rinvio alle ipotesi in cui «leggi o atti amministrativi che contrastano palesemente, in maniera chiara, con la Costituzione». Sull'episodio, cfr. *Mattarella: un dovere firmare le leggi, a meno che incostituzionali*, *Il Sole 24 Ore*, 26 ottobre 2017.

⁵¹ E' quanto si legge nella missiva inviata al Presidente del Consiglio e contenuta nel *Comunicato* del 17 ottobre *Il Presidente Mattarella promulga la legge recante "modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione"*, *cit.*

L'attuale presidenza e quella Ciampi⁵², nonché di parziale distonia con Scalfaro⁵³, il quale aveva invece esercitato il potere ex art. 74, I cost. anche a fronte di vizi di semplice incostituzionalità⁵⁴.

Ma vi è di più. L'evocato rispetto dell'autonomia parlamentare, in uno con il relativo corollario applicativo del rinvio obbligato per contrasto evidente con il dettato costituzionale, finiscono per incidere sulla stessa struttura del messaggio presidenziale di riesame. Quest'ultimo appare, come rilevato, finalizzato a spiegare in modo approfondito i chiari motivi di lesione dei parametri ex artt. 3 e 117, I cost., in un settore peraltro delicato come quello penale, riservato alla discrezionalità del legislatore. Detto in altri termini, il rispetto dello spazio deliberativo rimesso all'assemblea incide tanto sui motivi del rinvio, facendoli coincidere con l'ipotesi-limite di chiaro contrasto con la Costituzione, quanto sulla parte motiva del messaggio, rinforzandone i contenuti.

Così, a leggere le argomentazioni giuridiche spese a sostegno del rinvio, si ha l'impressione di esaminare più un'ordinanza di rimessione che una richiesta di riesame alle Camere⁵⁵. Specie nella parte inerente alla violazione dell'art. 3 cost., il capo dello Stato effettua un vero e proprio sindacato di ragionevolezza⁵⁶, allo scopo di evidenziare gli effetti soggettivi diseguali⁵⁷ prodotti dal secondo comma dell'art. 6. Nonostante

⁵² Intervistato a proposito della avvenuta promulgazione della l. n. 140/2003 (cd. lodo Schifani), Ciampi ha dichiarato che “*Il Presidente della repubblica, solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi, rinvia quelle leggi al Parlamento*”, affidando alla Corte costituzionale lo scrutinio sulla rispondenza delle leggi alla Costituzione. Un anno più tardi, il 16 dicembre 2004, il Presidente ha rinviato la legge di delega sull'ordinamento giudiziario ([*Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico*](#)), rilevandone in più punti la palese incostituzionalità; per la disamina di tale caso di prassi, v. A. D'Aloia, *Il rinvio alle Camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, in www.forumcostituzionale.it. Con più generale riferimento, invece, all'interpretazione del potere ex art. 74, I cost. invalsa durante la presidenza Ciampi, v. M.C. Grisolia, *Nuove problematiche sul potere presidenziale di rinvio delle leggi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n. 15, Seminario 2004, Torino, 2005, 109 ss., spec. 112-16.

⁵³ In epoca maggioritaria, Scalfaro effettua complessivamente sei rinvii: il primo in ordine di tempo (agosto 1984) è motivato da ragioni di costituzionalità, stante il mancato rispetto del *diritto vivente* elaborato dalla Corte costituzionale (sul ruolo della giurisprudenza costituzionale consolidata quale “*specificazione vivente*” della Costituzione, v. T. Martines, *Diritto costituzionale, cit.*, 292 s.), mentre gli ulteriori cinque (novembre 1984-aprile 1998) dalla mancata copertura economica dei provvedimenti, in aperta violazione dell'art. 81 cost.

⁵⁴ Secondo la tesi di S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 39.

⁵⁵ Sulla progressiva torsione del controllo presidenziale in un sindacato assimilabile a quello svolto dalla Corte costituzionale, cfr. I. Pellizzone, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 85 s.

⁵⁶ Relativamente al controllo di ragionevolezza, inteso quale raffronto tra interesse protetto dal legislatore, *ratio* della legge e *ratio* del principio costituzionale rilevante ai fini del giudizio, cfr. M. Ainis, *L'egualianza molecolare*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, 21; R. Bin, *La Costituzione fra testo e applicazione*, in *Ars interpretandi*, XIV, 2009, 122 ss. Sull'applicazione del criterio di ragionevolezza anche in sede di promulgazione v. A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale, cit.*, 200 ss., spec. 202, il quale ne rileva l'importanza quale regola valutativa dell'atto scrutinato e finalizzazione cui deve tendere il controllo stesso.

⁵⁷ Oltre al caso qui in commento, una sola ed ulteriore richiesta di riesame ha avuto a fondamento l'art. 3 cost., quella avanzata alle Camere dal Presidente Ciampi a proposito delle *Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario* (2 dicembre 2000), che creavano un doppio regime tra i dipendenti del comparto sanitario, sottoposti a

il termine *ragionevolezza* non ricorra nel corpo del messaggio, la logica seguita per dar conto delle ragioni ostative alla promulgazione sembra infatti ricalcare il *test* di solito espletato dalla Corte costituzionale⁵⁸, in sede di verifica delle situazioni di disparità di trattamento tra categorie di destinatari⁵⁹.

5. Sui motivi del rinvio

5.1 L'elusione dell'obbligo internazionale di incriminazione

Nella disamina dei profili di illegittimità contenuti nell'art. 6,II, il Quirinale segue il criterio di gerarchia delle fonti, muovendo prima dal contrasto con il piano normativo internazionale (art. 117,I cost.), quindi con quello interno, per il tramite del principio di eguaglianza formale (art. 3,I cost.).

Secondando questo ordine, per il capo dello Stato il disegnato sistema di repressione contro l'assistenza finanziaria a beneficio di società produttrici di mine e munizioni lede il principio del rispetto degli obblighi internazionali, cui il legislatore nazionale è vincolato ai sensi del primo comma dell'art. 117 cost.

Nello specifico, l'art. 6,II del disegno di legge, nel prevedere un diverso regime di responsabilità amministrativa e penale in capo, rispettivamente, a soggetti di vertice e soggetti subordinati⁶⁰, contrasterebbe anzitutto con le leggi di esecuzione dei trattati sul divieto di finanziamento, quindi con gli obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale e relativi alla predisposizione di sanzioni penali a carico di quanti finanzino società produttrici munizioni, *submunizioni* a grappolo e mine antiuomo. In tale ottica, dunque, qualsiasi restringimento dell'area del penalmente rilevante è destinata a tradursi in un vizio di illegittimità, in forza del primo comma dell'art. 117 cost. che, nel garantire *consistenza costituzionale*⁶¹ alle

disposizioni pubblicistiche, e tutti gli altri lavoratori, rientranti invece nel pubblico impiego privatizzato. Ne parla D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, II, Milano, 2011, 544 s.

⁵⁸ Da' conto del progressivo allargamento del controllo presidenziale al canone pratico di ragionevolezza ed adeguatezza della disciplina, in modo simile a quanto avvenuto nel sindacato della Corte costituzionale sulle leggi G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, ne *Il Presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, *Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, a cura di A. Baldassarre – G. Scaccia, Roma, 2011, 140 ss.

⁵⁹ La Corte costituzionale verifica l'irragionevolezza sanzionatoria del legislatore penale, in modo da «*legittimare l'intervento della Corte in materia penale, poiché non spetta ad essa assumere autonome determinazioni in sostituzione delle valutazioni riservate al legislatore*», diversamente infatti, «*l'intervento, essendo creativo, interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore*». Così recentemente la Corte cost., sent. n. 148/2016 (p. 2.1, *in diritto*). Sul sindacato costituzionale di ragionevolezza, v. T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., 546 ss.

⁶⁰ Il secondo comma della disposizione commina per «*I soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo*» una «*sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 250.000.*». L'assenza di una espressa previsione sanzionatoria rivolta a quanti ricoprono una posizione subordinata all'interno degli istituti finanziari va interpretata come volontà del legislatore di mantenere immutato per questi ultimi il regime punitivo penale già previsto nella l. n. 95/2011.

⁶¹ Parafrasando la definizione fornita dalla Corte costituzionale, la quale, relativamente al primo comma dell'art. 117 cost., ha parlato di una disposizione che offre «*[...] consistenza*» agli «*obblighi internazionali dello Stato.*»; così nella sent. n. 348/2007, in *Giur. cost.*, 5, 2007, 3475 ss., con le osservazioni di C. Pinelli e A. Moscarini (p. 4.5, *in diritto*). Tale ultima decisione, avente ad oggetto la posizione della *Convenzione europea dei diritti dell'Uomo* e dei suoi Protocolli

norme internazionali⁶², abilita queste ultime ad operare alla stregua di parametri interposti⁶³ tra la disposizione interna (art. 6,II del *ddl*) e la stessa Costituzione.

Del resto, già in sede di esecuzione delle Convenzioni di Oslo ed Ottawa il legislatore italiano aveva predisposto due disposizioni gemelle⁶⁴ allo scopo di punire a titolo penale chiunque “*assiste anche finanziariamente*”, tra le altre, le attività di sviluppo, produzione, acquisizione e stoccaggio di munizioni a grappolo o parti di esse⁶⁵.

Non è la prima volta che il contrasto con il piano normativo internazionale rileva ai fini di un rinvio presidenziale⁶⁶. Nel 1982, infatti, il Presidente Pertini aveva chiesto alle Camere un nuovo esame della legge con cui l'Italia aveva ratificato l'accordo di cooperazione con la Grecia sulla protezione dell'ambiente marino⁶⁷, ma il parametro allora invocato era l'art. 81 cost. ed il rinvio investiva direttamente la legge di esecuzione, alimentando peraltro dubbi circa la stessa ammissibilità dell'esercizio di un rinvio su un atto interno con rilievo sovranazionale⁶⁸.

nella gerarchia delle fonti, è peraltro richiamata - unitamente alla “gemella”, la sent. n. 349/2007 - dal Presidente Mattarella nel messaggio, a sostegno della rilevanza costituzionale del contrasto tra l'art. 6,II della legge rinviata e i trattati di Oslo e Ottawa.

⁶² Sulla portata del principio di rispetto degli obblighi assunti in sede internazionale, la Corte costituzionale ha chiarito, come sia da escludersi «[...] che l'art. 117, primo comma, Cost., nel nuovo testo, possa essere ritenuto una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11)», come pure che «lo stesso sia da considerarsi operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. L'utilizzazione del criterio interpretativo sistematico, isolato dagli altri e soprattutto in contrasto con lo stesso enunciato normativo, non è sufficiente a circoscrivere l'effetto condizionante degli obblighi internazionali, rispetto alla legislazione statale, soltanto al sistema dei rapporti con la potestà legislativa regionale. Il dovere di rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale; la validità di quest'ultima non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale. La legge – e le norme in essa contenute – è sempre la stessa e deve ricevere un'interpretazione uniforme, nei limiti in cui gli strumenti istituzionali predisposti per l'applicazione del diritto consentono di raggiungere tale obiettivo.» (sent. n. 348/2007, *cit.*, p. 4.4 *in diritto*).

⁶³ Come noto, è la legge interna che dà esecuzione all'accordo sovranazionale ad assumere il valore di norma interposta, assumendo così i caratteri di legge rinforzata; sul punto G. Serges, *Art. 117, I*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Torino, 2006, 2218.

⁶⁴ Entrambe rubricate *Sanzioni*, sotto gli artt. 7 delle leggi di esecuzione nn. 374/1997 (Convenzione di Ottawa, sulla messa al bando delle mine antipersona) e 95/2011 (Convenzione di Oslo, sulla messa al bando delle munizioni a grappolo).

⁶⁵ Art. 7, l. n. 95/2011, di *Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo, cit.*; per la previsione omologa contenuta nella l. n. 374/1997 all'art. 7,I e relativa alle mine antipersona v. *ultra* nt. 74.

⁶⁶ Sia prima che dopo la ricordata modifica della disposizione. Per tutti, valga la disamina tabulare effettuata da R. Romboli, *Il rinvio, cit.*, 23 ss.

⁶⁷ *Ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione fra la repubblica italiana e la repubblica greca sulla protezione dell'ambiente marino del mar Ionio e delle sue zone costiere, firmato a Roma il 6 marzo 1979*. Il messaggio di rinvio risale al 29 gennaio 1982. Ne parla D. Galliani, *Il Capo dello Stato, cit.*, 427 s.

⁶⁸ Non sfugge la difficoltà di immaginare un nuovo esame parlamentare a seguito di un rinvio presidenziale della legge di autorizzazione del trattato che si compone, normalmente, di due sole disposizioni (autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione). Nell'impossibilità di modificare in modo unilaterale le norme dell'accordo, infatti, le Camere non avrebbero altra scelta che l'abbandono del disegno di legge. Diversamente, ove il testo presenti

Al di là della prassi, la rilevazione del disallineamento tra normativa interna e trattati internazionali conferma l'attenzione presidenziale ai livelli sovranazionali di tutela, già dimostrata nella nota diffusa contestualmente alla promulgazione della l. n. 161/2017, con cui il capo dello Stato ha richiamato il Governo, tra l'altro, all'adempimento degli obblighi conformativi discendenti dall'Ue in tema di confisca dei beni a seguito di condanna⁶⁹. Così operando, il Presidente della Repubblica si pone in continuità con le attività di sensibilizzazione verso gli altri poteri dello Stato e di funzionalizzazione delle stesse prerogative quirinalizie al rispetto dei vincoli sovranazionali già avviate dal presidente emerito Napolitano⁷⁰.

5.2 L'illegittima diversità sanzionatoria da posizione per le condotte di assistenza finanziaria e le conseguenze applicative in tema di depenalizzazione

Il secondo profilo di incostituzionalità coinvolge il piano interno ed attiene all'irragionevole disparità sanzionatoria prodotta dall'art. 6,II.

Sotto la rubrica *Sanzioni*, la disposizione oggetto del rinvio introduce un doppio regime punitivo: depenalizza in illecito amministrativo le condotte di finanziamento realizzate da soggetti che ricoprono

elementi aggiuntivi ritenuti incostituzionali, come i profili relativi alla copertura finanziaria degli atti esecutivi dell'accordo, al Parlamento spetterebbe il potere di emendarne i contenuti, incorrendo al massimo in uno slittamento del termine di ratifica, non certo nella caducazione della legge autorizzativa. E' quanto accaduto durante la presidenza Pertini, con il rinvio della legge di *Ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione fra la Repubblica italiana e la Repubblica greca sulla protezione dell'ambiente marino e del mar Ionio e delle sue zone costiere*, siglato il 6 marzo 1979. Per la confutazione delle tesi richiamate, si rinvia a S.M. Cicconetti, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 115 s., il quale chiude all'eventualità di un rinvio presidenziale di una legge di mero rinvio al trattato; in senso difforme, cfr. V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, 179 s., che non esclude, invece, tale circostanza ove il trattato sottoscritto importi per lo Stato obblighi finanziari ignorati dall'Esecutivo; infine, per la tesi mediana, che ritiene, invece, configurabile il diniego nelle sole ipotesi di attentato alla Costituzione ed alto tradimento dei valori costituzionali, o carenza dei requisiti essenziali dell'atto, v. L. Gianniti, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Dir. soc.*, 4, 1991, 685 ss.

⁶⁹ «Oltre a ricordare la necessità del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, va dunque considerato il grave effetto prodotto dall'impossibilità di disporre il congelamento e la confisca dei beni e dei proventi a seguito di condanna [...] Di qui l'esigenza di assicurare sollecitamente una stabile conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari in relazione alle previsioni direttamente attuative di direttive europee, a suo tempo recepite nell'ordinamento interno e che non figurano nel nuovo testo.». Così nel *Comunicato, Presidente Mattarella promulga legge codice antimafia*, cit., 17 ottobre 2017.

⁷⁰ Specie nel settore della tutela dei diritti fondamentali, in sede di adempimento dell'obbligo conformativo ex art. 46 Cedu; in questo solco si inserisce il messaggio inviato da Napolitano alle Camere il 7 ottobre 2013 per sollecitare l'adozione di misure generali effettive, di carattere preventivo e compensative atte a risolvere l'emergenza del sovraffollamento carcerario, dopo la condanna dell'Italia dalla Corte di Strasburgo (Corte Edu, sez. II, sent. *Torreggiani ed altri c. Italia*, 2013). La finalità di allineamento agli obblighi positivi convenzionali si rinviene anche nella commutazione della pena erogata al giornalista Sallusti, per cui Napolitano sembra basarsi sui *reports* della Commissione Venezia sul reato di diffamazione a mezzo stampa, nonché sulla giurisprudenza consolidata della Corte Edu in tema di libertà di espressione ex art. 10 Cedu (Corte Edu, *Kydonis c. Grecia*, 2009; *Ormanni c. Italia*, 2007; *Riolo c. Italia*, 2008).

incarichi di vertice in istituti bancari⁷¹, comminando una sanzione pecuniaria⁷²; lascia impregiudicato l'addebito penale per le medesime condotte, ove commesse dai soggetti privi di incarichi direttivi, in applicazione dell'art. 7,I della citata l. n. 95/2011⁷³, di ratifica del trattato di Oslo⁷⁴.

Per una precisa scelta – o, forse, svista - del legislatore, dunque, la responsabilità penale prevista dalla l. n. 95 non potrebbe imputarsi ai soggetti svolgenti attività di amministrazione, direzione o controllo, anche in forza del principio di specialità enucleato all'art. 9 della l. n. 689/1981⁷⁵.

L'alleggerimento del trattamento sanzionatorio così prodotto per i soggetti apicali è illegittimo e irragionevole. Illegittimo, in quanto la previsione viola la Costituzione nella parte in cui contrasta con le leggi di esecuzione dei trattati che da tempo riconoscono la responsabilità penale in capo a quanti ricoprono incarichi di vertice. In punto di irragionevolezza, invece, la disposizione pare non superare l'”*apprezzamento di conformità tra regola introdotta*”, ovvero il divieto di finanziamento, “*e «causa» normativa che la deve assistere*”⁷⁶, consistente nella repressione efficace delle medesime condotte poste in essere da soggetti aventi un ruolo di garanzia.

Da tale ultimo versante, la lesione del principio di eguaglianza formale (art. 3,I cost.) appare più chiara: a parità di condotte, il legislatore ha irragionevolmente differenziato il titolo di addebito di responsabilità degli agenti, modulando la gravità delle sanzioni in modo non proporzionato al ruolo da essi rivestito.

⁷¹ Come rilevato, il comma secondo punisce i “*soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo*”. Il *discrimen* soggettivo presente nella disposizione riflette quello già introdotto in tema di responsabilità degli enti dall'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001 (*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*), su cui si rinvia a M. Pelissero, in *Manuale di diritto penale, parte generale*, a cura di C.F. Grosso, M. Pelissero; D. Petrini, P. Pisa, II ed., Milano 2017, 737 ss.

⁷² Compresa tra i 50.000 ed i 250.000 euro ed applicata unitamente alle sanzioni interdittive di perdita temporanea dei requisiti di onorabilità per revisori, promotori finanziari, rappresentanti legali dei soggetti abilitati e delle società di gestione del mercato, ed incapacità temporanea a ricoprire incarichi di amministrazione, direzione e controllo in società quotate o appartenenti al gruppo di società quotate (art. 6,III).

⁷³ A tenore del quale “*Chiunque impiega [...] sviluppa, produce, acquisisce in qualsiasi modo, stocca, conserva o trasferisce, direttamente o indirettamente, munizioni a grappolo o parti di esse, ovvero assiste anche finanziariamente, incoraggia o induce altri ad impegnarsi in tali attività, è punito con la reclusione da tre a dodici anni e con la multa da euro 258.228 a euro 516.456*”.

⁷⁴ L'art. 7,I della l. n. 374/1997 di ratifica della Convenzione di Ottawa reprime invece le azioni di vendita, cessione, esportazione, importazione e detenzione di mine antipersona o anche solo di parti di esse. Nella disposizione risultano parimenti incriminate le condotte di utilizzo o cessione di diritti di brevetto o tecnologie per la fabbricazione, in Italia o all'estero, di mine antipersona. Si noti che nel 2011, la legge di esecuzione del trattato di Oslo conferma le pene previste dalla l. n. 347, di reclusione (da tre a dodici anni) e multa, convertendo quest'ultima in euro.

⁷⁵ Secondo cui uno stesso fatto astrattamente punito sia in sede penale, sia in sede amministrativa è da ricondursi all'ambito di applicazione della disposizione speciale, previa applicazione estensiva dei principi che regolano il concorso apparente di norme. Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 97/1987 (in *Giur. cost.*, I, 1987, 718 ss., annotata da I. Gorlani, p. 3, *in diritto*), ma pronunce conformi si rintracciano anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, per tutte v. sent. n. 22225/2012 (p. 3, *in diritto*).

⁷⁶ Così Corte cost., sent. n. 89/1996, p. 3, *in diritto*, in *Giur. cost.*, I, 1996, 819 ss., osservata da P.P. Rivello e A. Moscarini.

Diversamente il Parlamento avrebbe potuto operare, invece, mediante l'inserzione testuale di una clausola di salvaguardia, idonea a porre l'art. 6,II in relazione con le fattispecie di reato già presenti nella l. n. 95 e ad evitare, in definitiva, i rischi di collisione con l'art. 3,I cost.

Proprio la carenza della formula *salvo il fatto costituisca reato* determina invece un'*abolitio criminis* nella parte in cui l'art. 6,II depenalizza le condotte di finanziamento poste in essere da persone con incarichi apicali all'interno di istituti finanziari. Ciò si verifica perché l'introduzione dell'art. 6,II non incide nel senso di una ridefinizione della disciplina previgente (art. 2, IV c.p.), ma in quello di una sua elisione (art. 2,II c.p.), dando così luogo ad un fenomeno di successione impropria di leggi nel tempo⁷⁷, come sancito dalle Sezioni Unite della Cassazione penale (sent. n. 25457/2012)⁷⁸. Di qui, una serie di conseguenze applicative di non secondario rilievo, puntualmente evidenziate nel messaggio presidenziale di rinvio.

In primo luogo, la retroazione degli effetti in *bonam partem* che consegue alla intervenuta depenalizzazione (art. 2,II c.p.) potrebbe incidere favorevolmente su eventuali azioni criminose consumatesi in un tempo antecedente all'entrata in vigore della legge⁷⁹, che resterebbero così impunte a titolo penale⁸⁰.

Per altre ragioni, l'esenzione interesserebbe però anche il piano amministrativo. Il principio di legalità (*tempus regit actum*, art. 1 l. n. 689/1981)⁸¹ che governa l'erogazione delle sanzioni amministrative osta infatti all'imputazione della relativa responsabilità alle condotte consumatesi prima dell'entrata in vigore

⁷⁷ Tecnicamente, si ha successione normativa *impropria* quando un fatto previsto come reato al tempo della sua commissione viene successivamente qualificato dal legislatore come illecito amministrativo; laddove, invece, vi sia una continuità normativa tra le due fattispecie, che intervengono a regolare in momenti differenti e a diverso titolo lo stesso settore, si determina un fenomeno di successione *propria*. E' quanto chiarito dalla Cassazione anche a riferimento dell'ingiustificata inosservanza da parte dello straniero dell'ordine di allontanamento dal territorio nazionale emesso dal questore (art. 14,V *ter*, d.lgs. n. 286/1996) punita dapprima con la reclusione, quindi con una sanzione pecuniaria (Cass. sez. I, 10 ottobre 2011, sent. n. 36446).

⁷⁸ La pronuncia, richiamata nel messaggio presidenziale, inerisce all'inesistenza dell'obbligo di trasmissione degli atti all'autorità amministrativa da parte del giudice che abbia assolto l'imputato per sopravvenuta depenalizzazione, in carenza di una disciplina transitoria specifica nella legge che depenalizza l'illecito. L'orientamento espresso si ritrova anche in decisioni precedenti, tra cui Cass. SS.UU. sent. n. 7394/1994.

⁷⁹ Va da sé che le azioni di finanziamento poste in essere successivamente all'entrata in vigore della normativa godrebbero del più mite regime amministrativo da questa introdotto.

⁸⁰ Al riguardo, G.G. Gatta, *Elusione*, *cit.*, 225 s., rileva come all'eventuale conferma della norma in sede parlamentare potrebbero seguire la dichiarazione di illegittimità da parte dei giudici della Consulta e la conseguente riespansione delle abrogate disposizioni incriminatrici, che sarebbero in ogni caso applicabili alle sole condotte commesse dopo la sentenza costituzionale.

⁸¹ Secondo cui "Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione". Si segnala che la Corte costituzionale (sent. n. 193/2016, in *Giur. cost.*, 4, 2016, 1388 ss., commentata da M. Branca e M. Scolletta) ha dichiarato non fondata la *qlc* relativa alla presunta illegittimità dell'art. 1 l. n. 689/1981 sollevata in riferimento agli artt. 3 e 117,I cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 Cedu). In particolare, i giudici hanno respinto la tesi secondo cui la disposizione impugnata derogherebbe al principio generale di retroattività della norma successiva più favorevole, riconducendo il limite alla retroazione *in mitius* per le misure amministrative ad una scelta di criminale, riservata al legislatore.

dell'art. 6,II, in assenza di norme transitorie⁸² atte a regolare eventuali meccanismi di retroazione. Ciò accade perché la carenza di una copertura costituzionale del divieto di retroazione per le misure amministrative⁸³ (sent. n. 193/2016; ord. nn. 245/2003; 140/2002), apre alla modificabilità del loro regime per effetto dell'entrata in vigore di una legge successiva nel tempo (art. 11,I *Preleggi*), anche qualora questa contenga una disciplina sanzionatoria più gravosa⁸⁴.

Alla luce del quadro normativo ricostruito, è evidente come l'assoluta carenza all'interno del testo approvato di una disciplina transitoria, finalizzata a rendere applicabili anche alle azioni pregresse le misure amministrative comminate dall'art. 6,II, determini un vuoto di disciplina, che solo il legislatore potrebbe sanare con un intervento correttivo.

6. Concludendo. Uno scrutinio del rigore modulato sul diritto vivente

Come si è tentato di porre in rilievo, qualsiasi sforzo teso a ricondurre ad un preciso stile l'esercizio della funzione di garanzia durante la presidenza in corso appare difficile, non foss'altro perché facilmente sconfessabile dalla prassi. Tuttavia, sebbene sia prematuro parlare di una *dottrina Mattarella* già nella forma cristallizzata, taluni indizi lasciano emergere la tendenza verso un crescente livello di complessità degli atti presidenziali di controllo normativo.

Il rispetto della primazia parlamentare nella produzione delle leggi e la personale interpretazione presidenziale del rinvio sinora offerta – che per il suo esercizio limitato ai casi di stretta illegittimità rappresenta in qualche modo il corollario del ruolo esclusivo riconosciuto al legislatore -, costituiscono i

⁸² Sulla variegata categoria delle norme transitorie, cfr. G.U. Rescigno, voce *Disposizioni transitorie*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 219 ss.

⁸³ A differenza di quanto accade per le misure penali (art. 2,II c.p.) cui l'art. 25,II cost. accorda una *tutela privilegiata* (Corte cost. sent. n. 15/2012, in *Giur. cost.*, I, 2012, 145 ss., osservata da M. Massa e P. Colasante, p. 3.2 *in diritto*). Si noti che, specie dopo i casi *Scoppola* (2009) e *Morabito* (2010) decisi dalla Corte Edu, parte della dottrina tende ad ampliare la base legale delle retroazioni *in mitius* delle norme penali, rinvenendone la copertura non solo negli artt. 25,II e 3 cost., ma anche nell'art. 7 Cedu, per il tramite del primo comma dell'art. 117 cost.; su tale impostazione convenzionalmente orientata e sui riflessi costituzionali interni, cfr. *ex multis*, F. Viganò, *Sullo statuto costituzionale della retroattività della legge penale più favorevole*, in *Dir. pen. cont.*, 6 settembre 2011, 3 ss. Nell'impossibilità di esaminare *funditus* le plurime posizioni che afferiscono al dibattito, si rinvia a G. D'Alia, in M. Santise – F. Zunica *Coordinate ermeneutiche di Diritto penale*, III ed., Torino, 2017, 96-98.

⁸⁴ A conforto, l'orientamento consolidato della Corte costituzionale, secondo cui “*in materia di sanzioni amministrative non è dato rinvenire un vincolo costituzionale nel senso dell'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore – nel rispetto del limite della ragionevolezza – modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina*”; così la sent. n. 193/2016, *cit.* (p. 4.2 *in diritto*). La questione dell'irretroattività delle sanzioni amministrative è affrontata anche da A. Pugiotto, *Il principio di irretroattività preso sul serio*, in *Quad. cost.*, 2, 2017, *spec.* 450 *nt.* 6, 464 *nt.* 67, all'interno di una riflessione più ampia, inerente alla generale irretroattività delle leggi; in particolare, P.A. individua nell'ordinamento una tendenza da parte del legislatore a trasformare il generale *divieto* di retroattività (derogabile) in *principio* di retroattività (limitabile) (460).

presupposti dell'innalzamento del tasso di giuridicizzazione del sindacato presidenziale in sede di promulgazione. I casi variamente richiamati nello studio sono esemplari al riguardo.

Più in particolare, nella richiesta di riesame delle *disposizioni di contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antiuomo*, nonché nelle promulgazioni “anomale” registrate in occasione, rispettivamente, dell'entrata in vigore delle nuove misure antimafia e della disciplina del *whistleblowing*, il capo dello Stato non si è limitato a rilevare i profili di contrasto con la Costituzione, ma ha altresì provveduto nello stesso atto o mediante concomitanti atti resi pubblici a verificare l'impatto delle rispettive normative sull'ordinamento, in prospettiva dinamica⁸⁵.

Questa focalizzazione rivolta anche ai profili attuativi delle leggi non sembra essere funzione solo dalla pregnanza degli interessi normativamente tutelati, quanto frutto di un'attenzione precipua del capo dello Stato alla dimensione vivente delle norma. A dimostrazione di tale interesse, vi è la struttura del messaggio di rinvio, che per articolazione e metodologia di sindacato⁸⁶ risulta assimilabile ad una decisione costituzionale di accoglimento. Al di là del rilievo personalistico per cui il mandato di giudice costituzionale svolto in precedenza dal Presidente potrebbe aver influito sulla tendenza ad una maggiore attenzione agli *accidenti* normativi, non può non rilevarsi come un sindacato di tal fatta produca due effetti rilevanti sul circuito parlamentare-governativo: di rafforzamento dell'equidistanza quirinalizia dagli altri attori istituzionali, anche agli occhi dell'opinione pubblica; quindi, di sostanziale avvicinamento del monitoraggio presidenziale sulle leggi a quello di legittimità costituzionale svolto dalla Corte.

La complessità, declinata in ricchezza degli strumenti informali di persuasione, si riscontra però anche nelle due promulgazioni eccentriche sinora effettuate da Mattarella. Mentre quella delle disposizioni antimafia può essere considerata a tutti gli effetti una promulgazione con riserva, dato che il Presidente della Repubblica ha espresso *a latere* alcune criticità sull'atto, salvo, al contempo, acconsentire alla sua entrata in vigore, la promulgazione della legge sul *whistleblowing* pare invece discostarsi da questo modello. Nella richiamata missiva inviata al Presidente del Consiglio, infatti, il capo dello Stato sottolinea l'*evidente*⁸⁷ armonia del testo di legge ai principi costituzionali, ma rivolge all'Esecutivo un monito conclusivo, affinché la fase di attuazione della novella avvenga conformemente ai principi costituzionali e, in particolare, alle prerogative di esercizio della funzione giurisdizionale. Si tratta di un *tertium genus* dell'atto di promulgazione? Può darsi, e sarà solo la prassi a stabilirlo. Per ora ci si limita a segnalare come la

⁸⁵ Si inserisce, del resto, in questo stesso solco il richiamo alla giurisprudenza della Corte di Cassazione, utilizzata dal Quirinale nel messaggio di rinvio delle misure di rinforzo dei rilievi di illegittimità effettuati.

⁸⁶ Specie, come visto, quando nella rilevazione di eventuali lesioni all'art. 3 cost. il Presidente della Repubblica tende a ricalcare il *test* di ragionevolezza utilizzato dalla Corte costituzionale. Sul punto, *supra* § 5.2.

⁸⁷ Il criterio di evidenza è qui richiamato in modo eguale e contrario a quello usato per giustificare il rinvio della legge sul contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, munizioni e *submunizioni* a grappolo.



circostanza che ad un contenuto sostanzialmente positivo (*“è evidente che la legge non mette in discussione il segreto delle indagini [...] le disposizioni recate dal provvedimento non incidono ovviamente sull'autonomia e sull'indipendenza della magistratura”*), attinente alla conformità della legge al quadro ordinamentale, segua l'indicazione di un criterio-guida per la messa a regime delle nuove disposizioni (*“preservando nella pienezza delle sue prerogative l'esercizio della funzione giurisdizionale”*) riecheggi dal punto di vista strutturale le decisioni interpretative di rigetto adottate dalla Corte costituzionale.