

Il pericolo di una garanzia negoziata

di Lorenzo Spadacini

Non è stata soltanto un errore, o un pasticcio corretto in extremis, la vicenda del decreto sicurezza e della norma sugli avvocati pagati per favorire i rimpatri, è stata un precedente. Che, come ha ben colto ieri [l'editoriale di Andrea Fabozzi](#), riguarda il modo in cui le regole costituzionali possono essere piegate e poi riassorbite senza costi politici per chi le viola.

È noto come, a partire almeno dalla presidenza Ciampi, la cosiddetta «moral suasion» si sia progressivamente affiancata all'esercizio dei poteri formali. Interlocuzioni preventive, richiami informali, correzioni sollecitate prima della promulgazione: strumenti utili, in molti casi, a evitare conflitti istituzionali e gli strappi costituzionali più evidenti. Inizialmente, tuttavia, essa ha svolto una funzione complementare, non sostitutiva.

Il problema nasce quando questo equilibrio si altera. Se la moral suasion diventa il canale di fatto esclusivo attraverso cui si gestiscono le criticità costituzionali, mentre i poteri formali – in primo luogo il rinvio delle leggi alle Camere – vengono progressivamente accantonati, la funzione di garanzia cambia natura: da controllo esterno a forma di interlocuzione interna al processo decisionale.

Qui emerge il nodo dell'effetto preventivo, in senso propriamente costituzionale. Il rinvio non serve soltanto a correggere ex post una legge viziata, ma a produrre un effetto ex ante: indurre le forze politiche, soprattutto di maggioranza, a evitare forzature, sapendo che potrebbero essere formalmente bloccate. La sua forza non sta nella frequenza d'uso, ma nella sua credibilità.

E tuttavia, proprio questa credibilità si è progressivamente attenuata. Il rinvio è stato utilizzato in passato anche sulle leggi di conversione dei decreti-legge, pur con l'effetto – sostanzialmente inevitabile – della loro decadenza: undici i casi, con dieci decreti

decaduti. Segnalavano che il controllo poteva essere esercitato anche a costo di effetti immediati.

Oggi, invece, non solo il rinvio delle leggi di conversione è scomparso (l'ultimo rinvio, di Ciampi, risale a più di venti anni fa), ma anche quello sulle leggi ordinarie si è fatto rarissimo (un unico rinvio disposto da Mattarella). Ne risulta un indebolimento complessivo della funzione di garanzia, che tende a spostarsi sempre più sul terreno informale.

La decretazione d'urgenza è il campo in cui l'inefficacia della moral suasion appare con maggiore evidenza. Da tempo si assiste a un uso estensivo del decreto-legge, ordinariamente al di fuori dei presupposti di necessità e urgenza. I richiami non sono mancati, ma non hanno prodotto un contenimento effettivo di questa deriva.

Nel caso più recente, il problema si presenta in forma ancora più netta. Il governo ha lasciato il decreto correttivo del tutto privo di una motivazione sui presupposti di necessità e urgenza. E non potrebbe essere altrimenti: qui l'urgenza coincide con l'esigenza di neutralizzare gli effetti di un controllo di garanzia che si è voluto evitare nelle sue conseguenze costituzionalmente previste. Si potrebbe sostenere che la sostanza è salva. Ma, in questo caso, la forma è sostanza: è nella forma che si costruisce la capacità delle istituzioni di incidere sui comportamenti futuri.

C'è, inoltre, un problema di metodo. La moral suasion, proprio perché informale, trova la sua sede naturale nella riservatezza. È lì che può risultare efficace. Quando invece si proietta nello spazio pubblico, rischia di produrre un effetto diverso: non più persuasione, ma l'impressione che la garanzia sia oggetto di una forma di interlocuzione o negoziazione. Ma la garanzia, per sua natura, non si negozia: si esercita attraverso gli strumenti che la Costituzione prevede e rende pubblici proprio per questo.

Una funzione di garanzia efficace non richiede un uso più frequente dei poteri presidenziali, ma che la loro eventuale attivazione resti una possibilità concreta e credibile. Che il rinvio entri nel calcolo ordinario delle forze politiche come esito possibile, non come ipotesi teorica.

Quando questo accade, il rispetto dei limiti costituzionali viene incorporato già nella fase di elaborazione delle norme. Quando non accade, la correzione si sposta a valle e diventa eventuale.

In questo senso, la questione non è «più interventismo» del Presidente, ma un diverso equilibrio tra strumenti formali e informali: meno affidamento su meccanismi che presuppongono cooperazione e reciprocità, più chiarezza sull'esistenza di limiti non negoziabili. Se questo equilibrio si rompe, la moral suasion rischia di produrre un effetto paradossale: invece di rafforzare la funzione di garanzia, la indebolisce. Perché riduce la distanza tra chi controlla e chi è controllato e attenua il costo delle violazioni. È questo il punto più rilevante che emerge dalla vicenda. Non tanto l'errore, né la sua correzione, ma il modo in cui si è scelto di gestirlo. Un modo che, se dovesse consolidarsi, inciderebbe sull'equilibrio complessivo del sistema.

La garanzia, per funzionare, non deve necessariamente essere esercitata spesso. Ma deve poter essere esercitata davvero.