

14 GIUGNO 2023

Disomogeneità della legge di
conversione e potere di rinvio del
Presidente della Repubblica. Prime
riflessioni a partire da alcuni recenti
episodi

di Simone Barbareschi

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tre



Disomogeneità della legge di conversione e potere di rinvio del Presidente della Repubblica. Prime riflessioni a partire da alcuni recenti episodi *

di Simone Barbareschi

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tre

Abstract [It]: Il contributo ha ad oggetto i poteri del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi. In particolare, a fronte del sempre più ridotto ricorso al rinvio delle leggi alle Camere, il lavoro si sofferma sulla opportunità di prevedere nel nostro ordinamento il c.d. rinvio parziale. Tale ipotesi viene patrocinata con riferimento alle leggi di conversione dei decreti-legge, in quanto la “natura tipica” di questa categoria di atti legislativi sembrerebbe consentire l’individuazione di solidi margini di intervento del Capo dello Stato.

Title [En]: Inconsistency of the conversion law and the President of the Republic's power of postponement. Initial reflections from some recent episodes

Abstract [En]: The article concerns the powers of the President of the Republic in the promulgation of laws. In particular, considering the reduced recourse to the referral of laws to the Chambers, the work focuses on the opportunity to provide for the so-called partial referral. This stance is underpinned by making reference to the laws converting the law-decrees, as the specific features of these acts seem to allow the identification of clear scope for intervention by the President of the Republic.

Parole chiave: decreto-legge, governo, riforma costituzionale, Presidente della Repubblica.

Keywords: Law-decree, Government, constitutional reform, President of the Republic.

Sommario: **1.** Notazioni introduttive; **2.** L’omogeneità e la natura “funzionale” della legge di conversione. Per una configurazione di un *two-stop control* sugli emendamenti; **3.** Il rinvio della legge di conversione.; **4.** Riflessioni interlocutorie sul depotenziamento del potere di rinvio. Sulla possibilità di una promulgazione parziale della legge di conversione.

1. Notazioni introduttive

Taluni recenti accadimenti, le cui notizie sono attestate da comunicati del Quirinale o sono trapelate informalmente, inducono ad una riflessione sui poteri del Capo dello Stato in sede di promulgazione delle leggi di conversione dei decreti-legge.

Il riferimento è, per un verso, alla recente lettera inviata dal Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della promulgazione della legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi” (c.d. decreto milleproroghe), e, per un altro, alla vicenda, trapelata

* Articolo sottoposto a referaggio.

nella cronaca politica dei giorni passati, relativa ad una presunta attività di *moral suasion* del Quirinale, affinché fossero eliminate, prima della votazione da parte dell'Aula di Montecitorio, alcune disposizioni introdotte in sede di conversione in legge del c.d. decreto bollette (decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali).

Come già accaduto numerose volte durante la Presidenza Napolitano e nel corso del primo settennato del Presidente Mattarella¹, con la lettera del 24 febbraio 2023 il Capo dello Stato ha manifestato alcune perplessità sulla legge di conversione, senza tuttavia esercitare il potere di rinvio *ex art. 74 Cost.*: nel comunicato che accompagna la missiva, infatti, si rileva l'introduzione da parte delle Camere di disposizioni non consonanti alla «*ratio unitaria*» che – così si dice – dovrebbe caratterizzare i c.d. decreti milleproroghe, ossia l'urgente interesse pubblico a prorogare taluni termini in scadenza. In particolare, sarebbero state introdotte delle norme dirette a disciplinare «a regime» diverse materie, risultando di conseguenza violato il requisito dell'omogeneità, che deve caratterizzare (secondo la giurisprudenza costituzionale) tanto l'atto decreto-legge, quanto la legge di conversione².

Il tono della lettera è tutt'altro che accomodante, facendo emergere un Presidente vigile e risoluto nell'affermare – prima di soffermarsi *funditus* sul contrasto delle previsioni di proroga delle concessioni demaniali con l'ordinamento europeo – che «[n]umerose risultano, in particolare, le norme prive di riferimenti di carattere temporale in materia di personale e di organizzazione della pubblica amministrazione, o, ancora, di carattere ordinamentale o anche con oneri per le finanze pubbliche», così come quando sottolinea l'assenza di copertura finanziaria – in violazione dell'art. 81 Cost. – di altre disposizioni.

¹ Per un'attenta analisi della Presidenza Mattarella sul punto e dei precedenti rilevanti durante la Presidenza Napolitano si rinvia a G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria nel primo mandato di Sergio Mattarella. Un bilancio al tempo del "governo di tutti"*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Giappichelli, Torino, 2022, 250 ss.; D. CASANOVA – L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Giappichelli, Torino, 2022, 177 ss. (spec. 185 ss.); G. MAROLDA, *Se per "sicurezza" e per "semplificare" c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla "leale collaborazione" tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 luglio 2019.

² Il Comunicato della Presidenza della Repubblica si può rinvenire sul sito del Quirinale, alla pagina <https://www.quirinale.it/elementi/80329>.

Ciononostante, il Presidente della Repubblica decide di non esercitare il potere di rinvio³ che la Costituzione gli assegna, evidenziando – come già in passato⁴ – che il ricorso a questa attribuzione, a pochi giorni dalla scadenza del termine per la conversione, si tradurrebbe in un veto assoluto, con decadenza *ab origine* di tutti gli effetti prodotti dal decreto-legge, «determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme».

Il secondo caso, certamente di minore impatto immediato e mediatico, è costituito dal presunto intervento *ex ante* degli Uffici del Quirinale, diretto a far cadere alcuni emendamenti al c.d. decreto bollette, in quanto “disarmonici” rispetto all’atto del Governo: le previsioni – non inerenti al rincaro dell’energia – avrebbero riguardato il polo didattico dedicato alle vittime di Marcinelle, le visite dei parlamentari in carcere, l’intervento di Assoprevidenza a supporto degli investimenti dei fondi pensione nelle PMI e una misura sul *payback* nel settore sanitario⁵.

Nelle pagine che seguono, in un campo oggetto spesso di riflessioni in dottrina, anche di recente, si svolgeranno alcune considerazioni sulla legge di conversione, volendo porre in luce come il suo carattere “tipico” si rifletta sui margini di intervento del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione; proprio muovendo da tale elemento distintivo, si proverà a sostenere che si dovrebbe ammettere la possibilità, in via interpretativa o mediante una riforma dell’art. 74 Cost., di una promulgazione parziale almeno della legge di conversione.

³ Sul quale si rinvia, *ex multis*, a L. PRETI, *Il Capo dello Stato e la formazione della legge*, SATE, Ferrara, 1948; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1/2011; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e gli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1986; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica. Note preliminari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958; M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, X, Giuffrè, Milano, 2017; S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1996; P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano, 2000; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Giuffrè, Milano, 2011.

⁴ In particolare, per quel che riguarda la Presidenza Mattarella, si vedano il Comunicato dell’11 settembre 2020, relativo alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, rinvenibile sul sito del Quirinale alla pagina <https://www.quirinale.it/elementi/50185>, e soprattutto il Comunicato del 23 luglio 2021, relativo alla promulgazione della legge di conversione del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, recante “Misure urgenti connesse all’emergenza da COVID -19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”, rinvenibile sul sito del Quirinale alla pagina <https://www.quirinale.it/elementi/59260>.

⁵ Si vedano in particolare le notizie riportate il 17 maggio 2023 sui siti de *La Repubblica* (*Il decreto Bollette sbatte contro i dubbi del Quirinale*), *La Stampa* (*Stop a 4 articoli del decreto Bollette. Il testo torna in commissione. Le riserve del Quirinale*) e *Il Tempo* (*Decreto bollette, il governo chiede la fiducia ma cambia il testo: cosa filtra dal Quirinale*).

2. L'omogeneità e la natura “funzionale” della legge di conversione. Per una configurazione di un *two-stop control* sugli emendamenti.

Le riflessioni non possono che iniziare ripercorrendo, a grandi linee, i passaggi salienti della giurisprudenza costituzionale sulla sussistenza dei requisiti dei «casi straordinari di necessità e urgenza», di cui all'art. 77 Cost., e sul correlato vizio dell'“evidente mancanza”, al fine di verificare come il paradigma delineato dal giudice delle leggi incida sullo *status* della legge di conversione e quindi sui poteri delle Aule parlamentari.

Com'è noto, per molto tempo il giudice delle leggi ha escluso la possibilità di effettuare un controllo sui vizi del decreto-legge: innanzitutto, per l'indubbia difficoltà pratica di scrutinare tale atto nel breve periodo di sessanta giorni che caratterizza la sua vigenza; parimenti, a questo intervento si opponeva la tesi – sposata dalla stessa giurisprudenza costituzionale – dell'efficacia sanante della legge di conversione⁶.

Da circa un trentennio, invece, la giurisprudenza costituzionale sulla sindacabilità del decreto-legge, sebbene non siano mancati momenti di incoerenza e ambiguità⁷, si è caratterizzata per un percorso di progressiva definizione dei margini di manovra del giudice delle leggi, il cui *turning-point* non può che essere rinvenuto nelle affermazioni contenute nella sentenza n. 29 del 1995: in questa decisione la Corte abbandona la tesi dell'efficacia sanante, affermando che l'“evidente mancanza” dei requisiti di necessità e di urgenza costituisce un vizio *in procedendo*, tale da rendere incostituzionale l'atto di conversione, avendo le Camere «valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione»⁸.

Si tratta di una statuizione di principio – contenuta in un'ampia decisione di non fondatezza – che si concretizzò solo molti anni dopo, quando la Corte costituzionale addivenne a sanzionare l'assenza (*rectius*: “l'evidente mancanza”) dei requisiti di necessità e di urgenza di alcune disposizioni contenute in due decreti-legge (sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008)⁹. In quelle occasioni, colpendo non l'intero atto

⁶ Sulle difficoltà di sindacare i vizi del decreto-legge nel termine di sessanta giorni si veda A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 243 ss.; per quando riguarda invece la tesi della valenza sanante della legge di conversione si rinvia, per tutti, a G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989, 210 ss. Per una ricostruzione recente si veda F. VARI, *Sulla natura della conversione del decreto-legge e sull'efficacia sanante della stessa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2011.

⁷ Cfr. A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo sui presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

⁸ Corte cost., sentenza n. 29 del 1995, Considerato in diritto n. 2.

⁹ Cfr. A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giust.amm.*, 2007; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *federalismi.it*, 6 giugno 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 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 *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2007; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 giugno 2007; A. CELOTTO, *La “seconda rondine”: ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in *Giust.amm.*, 2008; A. RUGGERI, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte*

adottato dal governo, bensì singole previsioni, la Corte riuscì finalmente a transitare dalla teoria alla pratica, non senza però introdurre un elemento di novità, che, da un lato, era espressione della volontà di tenere un atteggiamento di *self-restraint* in materia¹⁰ e, dall'altro, le ha consentito di riempire di contenuto la tanto prudenziale, quanto indeterminata clausola dell'«evidenza del vizio»¹¹. In tal modo, com'è stato giustamente evidenziato, la Corte delinea lo «spazio di sindacato delle opzioni espressive di discrezionalità politica, in quanto luogo in cui risulta ancora possibile mantenere una linea di demarcazione fra *compimento della scelta*, che pertiene al legislatore, e *controllo sulla scelta* compiuta, che è invece appannaggio del giudice costituzionale»¹².

Infatti, nelle sentenze del 2007 e del 2008, l'evidenza del vizio viene *filtrata* dalla figura sintomatica¹³ della *disomogeneità*, da intendere quale connotato di estraneità di una singola disposizione del decreto-legge rispetto alle previsioni del titolo, del preambolo e della relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, sino a divenire, in tempi più recenti, caratteristica dell'atto del Governo nel suo complesso¹⁴. In sostanza, usando un gioco di parole, si potrebbe dire che la disomogeneità, nella prospettiva della Corte costituzionale, sia solo una espressione – la più evidente – del vizio di carenza dei presupposti di necessità e urgenza. Ciò pare dimostrato altresì dal fatto che nelle argomentazioni della sentenza n. 128 del 2008 si assiste ad una parziale emancipazione dei riscontri relativi alla necessità e urgenza della disciplina rispetto al requisito di cui si discorre¹⁵.

È d'uopo rimarcare, sin da ora, il carattere non esclusivo, ma più evidente e sicuro, del vaglio sull'omogeneità delle disposizioni indubbiamente, in quanto (a parere di chi scrive) potrebbe costituire un valido strumento di controllo nelle mani del Presidente della Repubblica.

Ad ogni modo, se a seguito delle decisioni ora richiamate il grimaldello dell'omogeneità è rimasto privo di ulteriore impiego nella giurisprudenza costituzionale sull'atto decreto, ha invece trovato «qualche

cost. n. 128 del 2008), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008.

¹⁰ Cfr. M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2023, 280, che parla di una giurisprudenza che ha prodotto «risultati almeno quantitativamente modesti».

¹¹ Recentemente, sul punto, si veda D. CHINNI, *Un sindacato sulla necessità relativa ex art. 77, secondo comma, della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, 112 s.

¹² P. CARNEVALE, *Il controllo di costituzionalità limitato alla evidenza del vizio ovvero del come la Corte può aggredire spazi politicamente sensibili senza fare politica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Giappichelli, Torino, 2017, 54 ss. (sull'omogeneità si veda p. 56).

¹³ Sulla *figura sintomatica* si veda A. SIMONCINI – E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 10, i quali evidenziano come la «fattispecie sintomatica» dell'«evidente mancanza» echeggi categorie proprie della letteratura amministrativistica.

¹⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 22 del 2012, Considerato in diritto n. 4, ove si discorre di «necessaria omogeneità del decreto-legge» e di «interna coerenza» dello stesso.

¹⁵ Cfr. P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, 11, il quale afferma che si assiste alla «dimostrazione dell'insussistenza in sé – vale a dire, non mediata dalla omogeneità – dei presupposti di necessità ed urgenza della disciplina oggetto della questione di costituzionalità».

fortuna in più» nel sindacato sulla legge di conversione¹⁶: chiamata a pronunciarsi sugli emendamenti introdotti in tale sede, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012¹⁷ la Corte ha intrapreso un orientamento giurisprudenziale secondo cui, seppur non sia precluso al legislatore, «nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge», non gli è possibile – attraverso gli stessi – aggirare la «sequenza tipica» del *procedimento di conversione*, introducendo previsioni *del tutto eterogenee* rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge e quindi in grado di alterare l'omogeneità del atto provvedimentale¹⁸.

Si è trattato certamente di un abbrivio significativo, se sol si riflette sul fatto che, in tal modo, il giudice delle leggi si ricava dei margini di intervento; tuttavia, poiché nelle successive pronunce si è fatto riferimento all'«evidente estraneità» e all'«assoluta evidenza» della disomogeneità degli emendamenti¹⁹, da alcuni è stato messo in luce come la stessa Corte abbia consentito che si sviluppasse un *trend* ondivago, in quanto facente leva su concetti *valvola*, come l'«evidenza» o l'«intollerabilità», che «sono tanto elastici, quanto fluidi», al punto che si può parlare di una «giurisprudenza rinnegante»²⁰, contrassegnata da ambivalenza, attenzione ai singoli casi, *self-restraint*, se non da una vera e propria eterogenesi dei fini.

Ad ogni modo, l'impostazione ora indicata è stata concretamente seguita in un numero esiguo di casi, portando i giudici di Palazzo della Consulta a dichiarare l'incostituzionalità di previsioni della legge di

¹⁶ D. CHINNI, *Un sindacato sulla necessità relativa ex art. 77, secondo comma, della Costituzione*, cit., 113. Lo stesso A., in altro scritto (*La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2014, 4 ss.) evidenzia come il giudice delle leggi giunga a tali approdi sulla scia della prassi del Presidente della Repubblica.

¹⁷ Sulla quale, per tutti, S. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consultaonline*, 2012; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Consultaonline*, 2012; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012. Parla di una «svolta» nel sindacato della Corte GIU. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza. Spunti a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2014, 14 ss.

¹⁸ Si veda Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, Considerato in diritto n. 4.2. Sulla decisione si rinvia alle riflessioni di P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia dell'omogeneità normativa*, in *federalismi.it*, 2014, 7 ss., per il quale «dopo un lungo periodo di assoluta penombra, una improvvisa e progressiva affermazione, ma questo avviene al prezzo del disancoraggio dal suo oggetto originario per il quale essa era stata pensata. Da requisito previsto per cercare di arginare pratiche abusive nella prassi governativa in tema di decretazione d'urgenza si trasfigura in limite da far valere nei confronti di eventuali abusi di conversione».

¹⁹ Si veda Corte cost., sentenza n. 32 del 2014, Considerato in diritto n. 5. Inoltre, il riferimento è soprattutto alle sentenze n. 215 del 2014 e n. 145 del 2015. Per una recente rassegna si veda C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, 267 ss.

²⁰ Si veda sul punto GIU. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza. Studio su di una nozione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. 264 ss., al quale si rinvia anche per l'ampia rassegna giurisprudenziale, e 329 ss., sul concetto di decisioni rinneganti.

conversione in cinque occasioni²¹, l'ultima delle quali è costituita dalla recente sentenza n. 245 del 2022²², richiamata dal Presidente della Repubblica nel messaggio con cui si è aperto il presente scritto.

In quest'ultima pronuncia viene posta all'attenzione della Corte costituzionale una disposizione, introdotta al momento della conversione nel decreto "milleproroghe" del 2010, che prevedeva una disciplina "a regime" in materia tributaria, attribuendo al direttore dell'Agenzia delle dogane la possibilità di aumentare l'aliquota dell'accisa sulla benzina²³.

È interessante notare, solo per inciso, che nella decisione "madre" di vent'anni prima (sentenza n. 22 del 2012) oggetto della questione era una previsione molto simile, aggiunta sempre in sede di conversione in legge del decreto "milleproroghe" del 2010, con la quale si introduceva un potere analogo di intervento sull'aliquota in favore del Presidente della Regione²⁴.

Anche questa serie peculiare di coincidenze consente al giudice delle leggi di compendiare i suoi precedenti, ribadendo che l'art. 77, comma 2, Cost. impone «un nesso di interrelazione funzionale» tra l'atto adottato dal Governo e la legge che consolida i suoi effetti nell'ordinamento, «caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»²⁵.

Pertanto, nella sentenza del 2022 si ribadisce che la legge di conversione costituisce una fonte «funzionalizzata e specializzata» ovvero «a competenza tipica», nel senso che la latitudine di manovra del Parlamento è limitata, potendo il decreto-legge essere emendato solo da disposizioni «che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico, a quelle in esso originariamente contemplate»²⁶.

Si evidenzia, poi, che tali principi devono caratterizzare anche il procedimento di conversione dei decreti-legge aventi contenuto multiplo, essendosi già precisato nei precedenti giurisprudenziali che la disposizione aggiunta dal Parlamento deve trovare un referente nel contenuto del testo normativo adottato dal Governo ovvero deve essere collegata alla sua «*ratio dominante*». Ad ogni modo, anche in questi casi, i margini di intervento del giudice costituzionale sono limitati alle sole disposizioni introdotte dalle Camere che risultino *palesamente* estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge²⁷.

²¹ Il riferimento è alle sentenze n. 32 del 2014, n. 154 del 2015, n. 94 del 2016, 247 del 2019 e 245 del 2022.

²² Sulla quale si veda C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, cit., 253 ss.; A. DE NICOLA, *La Corte costituzionale torna sulle disposizioni "intruse" o "estrane" inserite in sede di conversione del decreto-legge: appunti a margine della sentenza n. 245 del 2022*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, in corso di pubblicazione.

²³ Oggetto della questione nel caso del 2022 era l'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, inserito in sede di conversione nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinqies* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

²⁴ Oggetto invece della questione risolta con la sentenza n. 22 del 2012 l'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 225/2010, nella parte in cui aggiungeva i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, all'art. 5 della legge n. 225/1992.

²⁵ Corte cost., sentenza n. 245 del 2022, Considerato in diritto n. 2.

²⁶ Corte cost., sentenza n. 245 del 2022, Considerato in diritto n. 2.

²⁷ Corte cost., sentenza n. 245 del 2022, Considerati in diritto nn. 2.1, 2.2 e 2.3.

Inoltre, nel respingere un'eccezione dell'Avvocatura dello Stato circa la "consonanza" dell'emendamento con l'epigrafe del decreto-legge, che presentava altresì la locuzione «interventi urgenti in materia tributaria», in un *obiter dictum* la Corte costituzionale chiama in causa il principio che riserva alle deliberazioni parlamentari la disciplina fiscale, al fine di sostenere che non è sufficiente la sola evocazione di una certa materia per superare i limiti all'emendabilità del decreto-legge, poiché ciò andrebbe a detrimento «delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia»²⁸. Non a caso, nei primi commenti alla decisione, è stato rimarcato che «la Corte costituzionale (...) pare particolarmente orientata a proteggere l'essenza liberal-democratica del nostro modello di costituzionalismo»²⁹.

Ad ogni buon conto, ciò che interessa ai nostri fini è la conferma, anche in quest'ultima pronuncia, del riconoscimento della legge di conversione come legge a competenza tipica³⁰.

Sembrerebbe potersi dire, allora, che la Corte costituzionale abbia, già da tempo, fatta propria la posizione di autorevole dottrina³¹, secondo cui la legge di conversione è da qualificare come tipica nel procedimento e nei contenuti; in particolare, quest'ultimi sarebbero vincolati dalle previsioni dell'atto normativo del Governo, che costituisce – in tale prospettiva – tanto l'oggetto, quanto il «presupposto essenziale» dell'atto legislativo del Parlamento³², sussistendo un nesso «strutturale-funzionale» inscindibile tra i due³³, che non tollera l'introduzione di emendamenti eterogenei.

²⁸ Corte cost., sentenza n. 245 del 2022, Considerato in diritto n. 3.4.

²⁹ C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, cit., 274.

³⁰ Sull'importanza di quest'affermazione, anche alla luce della recente prassi dei c.d. decreti minotauro, si veda L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2022, 59 ss.

³¹ Per un'attenta ricostruzione delle più rilevanti tesi della dottrina si rinvia a R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 4 ss.

³² *Ex multis*, si veda C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1956, 849 ss.; cfr. A. PACE, *Divagazione sui decreti legge non convertiti*, in *Politica del diritto*, 1995, 393 ss.; cfr. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del diritto*, 1996, 424; cfr. V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Giuffrè, Milano, 1970, 303; cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 194. *Contra*, tra i tanti, L. PALADIN, *La formazione delle leggi*, II (art. 76-77), in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1979, 84, il quale sostiene che non vi sarebbe alcuna differenza tra la legge di conversione e le altre leggi ordinarie; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 25 ss., che critica anche la decisione n. 22 del 2012 della Corte costituzionale (pp. 29 ss.)

³³ Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2001, 164.

In sostanza, non vi sarebbe una preclusione assoluta alla modifica³⁴, bensì una limitazione dei margini di intervento delle Camere, risultando gli interventi vincolati dal decreto-legge³⁵. La Corte, quindi, «non discute l'*an* dell'emendamento parlamentare, ma il *quomodo*»³⁶.

A fronte di un sistema apparentemente lineare, i problemi di ordine interpretativo e concreti sono in realtà particolarmente ampi, svelando la centralità delle scelte effettuate, caso per caso, dagli attori istituzionali chiamati a giudicare sull'omogeneità. Infatti, è proprio questa nozione ad essere sfuggente, potendosi intendere secondo almeno tre diversi significati: come omogeneità soggettiva (in cui l'elemento comune alle diverse disposizioni deve essere individuato nella competenza ministeriale in una data materia), come omogeneità oggettiva (che fa riferimento al carattere unitario della materia incisa dall'atto avente forza di legge) e, infine, come omogeneità teleologica (che si caratterizza per l'unitarietà del vincolo finalistico che connota le disposizioni del decreto-legge)³⁷.

Ebbene, dando a questo punto per scontato che la coerenza delle disposizioni dell'atto decreto-legge sia necessariamente da ricostruire alla luce della finalità provvedimentale dello stesso rispetto all'urgenza (alle urgenze) a cui si deve far fronte in una determinata situazione, è possibile limitare l'angolo di visuale alla sindacabilità dell'omogeneità degli emendamenti introdotti in sede di conversione.

Invero, è la diversa omogeneità che *dovrebbe* connotare l'intervento parlamentare³⁸, rispetto a quella del decreto-legge, e segnatamente la stretta dipendenza rispetto al contenuto di quest'ultimo, che sembrerebbe consentire l'individuazione tanto di solidi appigli in ordine alla rilevabilità del vizio dell'"evidente mancanza", quanto di quello che si può definire un *two-step control*. Un doppio ordine di valutazioni che trova un riscontro anche nelle argomentazioni della sentenza n. 245 del 2022 della Corte costituzionale.

Innanzitutto, a parere di chi scrive, sembra troppo *fragile* il ricorso all'omogeneità soggettiva, per ragioni quasi autoevidenti: potrebbero essere già plurimi i settori e le materie regolate dal decreto-legge, implicando inevitabilmente diverse competenze ministeriali.

³⁴ Secondo quanto sostenuto da G. CIAURRO, *Leggiferare per decreti*, in *Nuovi studi politici*, 1974, n. 2, 95 ss.; ID., *Il Governo legislatore*, in *Nuovi studi politici*, 1977, n. 1, 117 ss.; ID., *La conversione in legge dei decreti d'urgenza*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, 49 ss. Sul punto si veda anche G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, cit., 425, secondo cui le modifiche in sede di conversione dovrebbero essere minimali, limitate a quelle «rese necessarie da aporie e lacune nella disciplina, dovute verosimilmente alla comprensibile fretta nella predisposizione delle norme».

³⁵ Cfr., *ex multis*, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 79 ss., secondo cui tra il decreto-legge e la fonte parlamentare vi sarebbe un «concorso necessario sul medesimo oggetto».

³⁶ A. SIMONCINI – E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit., 11.

³⁷ Cfr. P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia dell'"omogeneità normativa"*, cit., 9. Sul tema si veda pure C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale scientifica, 2018, 124 ss., la quale sostiene che nella giurisprudenza costituzionale il criterio della omogeneità materiale sia recessivo rispetto a quello della omogeneità funzionale.

³⁸ Cfr. D. CHINNI, *op. ult. cit.*, 7.

Pertanto, ci si può limitare a guardare a tale requisito sotto il profilo *oggettivo* e quello *teleologico*.

Dal nostro punto di vista, il vaglio sull'omogeneità della legge di conversione nel suo significato *oggettivo* dovrebbe costituire un primo *step* di controllo, il cui esito positivo rappresenta un *requisito necessario*, ma *non sufficiente*, ai fini dell'affermazione della non eterogeneità delle disposizioni introdotte dal Parlamento. A questo primo controllo dovrebbe poi seguire un vaglio sull'*omogeneità teleologica*, per garantire che la funzione tipica della legge di conversione non venga tradita, principalmente mediante l'introduzione di discipline "a regime" ovvero totalmente estranee alla matrice emergenziale; ipotesi che dovrebbero essere regolate all'esito del fisiologico confronto parlamentare, poiché non compreso dalle stringenti tempistiche dell'art. 77 Cost.

3. Il rinvio della legge di conversione

Dopo essersi soffermati sul primo corno del nostro ragionamento, quello dell'omogeneità della legge di conversione, le prossime riflessioni avranno ad oggetto il potere di rinvio del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione di tale tipo di legge.

Al di fuori dei "casi di scuola" di limiti assoluti alla promulgazione – da individuare, com'è noto, nelle ipotesi di nullità-inesistenza dell'atto e nel rifiuto motivato dal delinarsi di un reato presidenziale *ex art. 90 Cost.*³⁹ – si può rilevare che, sebbene sulla base del tenore dell'art. 74 Cost. non sia possibile rinvenire alcuna preclusione astratta e incondizionata all'esercizio del potere di rinvio, numerosi dubbi sono stati avanzati dalla dottrina con riferimento alla legge di conversione.

La tesi più nota e tranciante sul punto è quella di autorevole dottrina, che esclude qualsiasi possibilità di rinvio di tale legge in ragione dell'esiguità del termine *ex art. 77 Cost.*: il ricorso a tal prerogativa potrebbe dar luogo ad una torsione degli assetti della forma di governo, poiché la decadenza del decreto-legge risulterebbe la conseguenza non di una scelta delle Camere, bensì del Presidente della Repubblica⁴⁰.

All'opposto, altri sostengono che – in mancanza di diversa indicazione nel testo costituzionale (l'«unico dato (...) certo») – non si possa in alcun modo distinguere tra l'atto di promulgazione di una legge qualsiasi e quello di una legge di conversione (e quindi tra i poteri esercitabili in questi casi dal Capo dello Stato)⁴¹, ovvero, detto con altre parole, tra la fase integrativa dell'efficacia di una legge "ordinaria" e quella

³⁹ Così già L. PRETI, *Il Capo dello Stato e la formazione della legge*, cit., 7 ss., secondo un orientamento assolutamente maggioritario, se non unanime, in dottrina.

⁴⁰ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 708, secondo cui «[s]i deve (...) escludere l'esercizio del potere di "rinvio" presidenziale *ex art. 74* della legge di conversione approvata dalle camere poiché, data la brevità dei termini, potrebbe uscirne compromessa la soddisfazione dell'esigenza, su ogni altra prioritaria, della restaurazione del sistema delle competenze fra organi supremi». Cfr. G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988, 14.

⁴¹ Cfr. V. ANGIOLINI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione del decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008.

di una legge “rinforzata” o “atipica”, come potrebbe considerarsi (almeno parzialmente) il “modello” di cui all’art. 77, terzo comma, Cost. In sostanza, il decreto-legge potrebbe dirsi convertito solo a seguito dell’intervento, in senso non oppositivo, del Presidente della Repubblica, poiché ciò attesterebbe formalmente il perfezionamento definitivo e immutabile della volontà delle Camere, cristallizzata nel testo della legge, eventualmente emendata⁴².

Tra queste due opposte prospettive, si collocano le tesi di quanti tentano – attraverso diverse interpretazioni dell’art. 77 Cost. – di individuare degli accorgimenti per salvaguardare il potere presidenziale di rinvio, le prerogative parlamentari e il carattere provvisorio ed eccezionale del decreto-legge.

Si sostiene infatti che il termine di sessanta giorni si debba riferire, contrariamente a quanto affermato da buona parte della dottrina⁴³, non alla promulgazione, bensì all’approvazione parlamentare, così da far operare la conversione «come ratifica, indipendentemente dalla promulgazione ed entrata in vigore»⁴⁴. In tal modo, il rinvio presidenziale sarebbe facilitato⁴⁵ e inevitabilmente depotenziato dal punto di vista dell’impatto giuridico e politico.

Muovendo da una prospettiva antitetica a quella ora indicata, per cui la Carta costituzionale esigerebbe che l’atto *decreto-legge* sia convertito tramite l’atto *legge*, i cui effetti a tali fini potrebbero decorrere solo dalla pubblicazione (momento in cui l’*iter legis* si completa), altri negano la sufficienza delle sole deliberazioni delle due Camere. Tuttavia, «così da sdrammatizzare il problema»⁴⁶, si sostiene che le leggi di conversione pubblicate successivamente alla scadenza del termine *ex art. 77 Cost.* non sarebbero invalide o inefficaci, ma retroagirebbero come se fossero *in sanatoria*, venendo “solo” a crearsi un problema di diritto intertemporale tra il momento della scadenza del termine per la conversione e la pubblicazione della legge⁴⁷.

Altri ancora, nel delineare una soluzione mediana tra quella che ritiene “chiusa” la procedura di conversione al momento della approvazione e quella che invece considera dirimente la promulgazione o la pubblicazione, attribuiscono – nel caso di richiesta di un nuovo esame da parte del Presidente della Repubblica – alla prima espressione della volontà delle Camere valore meramente sospensivo del termine

⁴² Cfr. D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, spec. 135 s. Cfr. V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., 351; M. RAVERAIRA, *Trasformazione del disegno di legge di conversione e legge di conversione tardiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 1339.

⁴³ Cfr., *ex multis*, R. CHIEPPA, *Sulla legge di conversione tardiva*, in *Giurisprudenza civile*, 1956, CCII; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto (artt. 1-9)*, in A. SCIALOJA – G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Zanichelli, Bologna, 1977, 266, nonché gli ultimi AA. citati alla nota precedente.

⁴⁴ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Edizioni Ricerche, Roma, 1965, 655 s.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ L. PALADIN, *La formazione delle leggi*, II (art. 76-77), cit., 79 s.

⁴⁷ *Ibidem*, il quale poi aggiunge che in tale periodo non potrebbero applicarsi le disposizioni del decreto-legge non convertito.

decadenziale dell'atto decreto-legge, potendo il Parlamento nuovamente intervenire (eventualmente in senso conforme ai rilievi presidenziali) nel periodo (pari a 30 giorni) a disposizione del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 73 Cost. Quest'ultimo costituirebbe un espediente a tutela dello *spatium deliberandi* tanto del Presidente della Repubblica, che i tempi della politica potrebbero restringere al minimo, quanto delle Aule parlamentari, messe all'angolo da un eventuale rinvio⁴⁸.

Secondo altra parte della dottrina, invece, si potrebbe ritenere che il rinvio della legge di conversione non costituisca una causa di decadenza con efficacia *ex tunc*, in ragione dell'avvenuto intervento delle Camere, ma produrrebbe solo una limitazione *pro futuro* dell'atto del Parlamento⁴⁹.

Le raffinate tesi "intermedie" qui sinteticamente esposte presentano sul piano teorico degli indubbi pregi, ma non paiono realmente in grado di far fronte all'eventualità di un rinvio presidenziale (indipendentemente dal momento in cui si verrebbe alla conversione), salvo che non si vogliano attribuire effetti sospensivi o comunque monolitici alla deliberazione delle Camere, tali da far risultare quest'ultima insensibile al fluire del tempo dalla pubblicazione del decreto-legge (il *dies a quo* è certo) e alla richiesta avanzata dal Capo dello Stato. Tuttavia, se i dubbi interpretativi sul *dies ad quem* ex art. 77 Cost. sono ben comprensibili, si dovrebbe evitare di far dire al testo costituzionale di più e meglio di quello che effettivamente dice.

In ragione di ciò, appare particolarmente condivisibile una tesi ulteriore, che muove dall'assenza di limiti espliciti al rinvio della legge di conversione e dall'altrettanto indubbio dato (parallelamente alla previsione di detto potere) relativo alla possibilità per le Camere di confermare la volontà precedentemente espressa, così che l'esercizio di tale prerogativa presidenziale «non può tramutarsi da impedimento temporaneo in veto assoluto [e] il suo esercizio [sarebbe] inammissibile tutte le volte che esso, non consentendo una nuova deliberazione delle Camere, comporta la caducazione della legge»⁵⁰.

Pertanto, in tali ipotesi, l'attivazione del potere ex art. 74 Cost. non dovrebbe rappresentare un impedimento talmente gravoso da precludere l'approvazione di una nuova legge di conversione nel

⁴⁸ Cfr. P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, spec. 281 ss. e 292 s., il quale prende spunto, in ordine all'effetto sospensivo dell'approvazione, da una felice intuizione di P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, cit., 363 s. Sulla tesi di Carnevale si vedano anche le riflessioni critiche di G. SERGES, *Sull'ammisibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con specifico riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008.

⁴⁹ Cfr. S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana* (voce), cit., 466 s.: «gli effetti prodotti sino al momento del rinvio non possono essere annullati, perché la perdita dell'efficacia "sin dall'inizio" è prevista quale conseguenza della mancata perfezione della legge entro il termine previsto – mentre la legge di conversione risulta perfezionata nel termine costituzionale».

⁵⁰ S. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, 114, il quale sviluppa le tesi di C. ESPOSITO, *Decreto-legge* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, Giuffrè, Milano, 1969, 862. Cfr., in senso analogo, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Jovene, Napoli, 1967, 170 s.; DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Giuffrè, Milano, 1970, 348 ss.

termine di sessanta giorni previsto dall'art. 77 Cost.: in poche parole, la dottrina appena richiamata ha sostenuto la possibilità di rinvio laddove ciò, *in concreto*, non sia preclusivo di una nuova deliberazione (ad esempio, nel caso di una prima immediata approvazione della legge di conversione e con un ampio consenso parlamentare)⁵¹.

Tale posizione pare reggersi su una valutazione di fatto o di buon senso del Capo dello Stato e per tali motivi mostra forse il fianco ad alcune critiche⁵². Nondimeno, però, considerazioni analoghe guidano – indipendentemente dal problema del termine per la conversione – in generale l'esercizio del potere di rinvio: basti pensare all'annosa problematica relativa ai c.d. vizi di merito⁵³ ovvero alle determinazioni del Presidente in ordine ad un suo intervento prima e in luogo dell'intervento del giudice delle leggi nel caso di manifesta incostituzionalità.

Parimenti, si deve tener in adeguata considerazione il fatto che – al netto dei problemi pratici, non di poco momento, derivanti dalla mancata conversione del decreto-legge – l'eventuale rinvio della legge di conversione non si traduce in un veto assoluto, nel senso di precludere ogni intervento dell'organo legislativo, in quanto la Costituzione non esclude che le Camere approvino una legge con il medesimo contenuto dell'atto decaduto, eventualmente con effetti retroattivi⁵⁴, e prevede altresì espressamente, all'art. 77, comma terzo, Cost., lo strumento della legge di sanatoria per regolare le situazioni giuridiche venute in essere. Detto altrimenti: «[v]’è (...) da considerare che la circostanza attorno alla quale ruotano le riflessioni sin qui fatte – la decadenza del decreto-legge a seguito del rinvio della relativa legge di conversione – deve pure essere ridimensionata quanto al suo peso specifico. Non che, ovviamente, possa essere considerata un evento indolore, ma deve pure tenersi presente che quella della non conversione del decreto-legge è ipotesi espressamente prevista dall'art. 77 Cost.»⁵⁵.

Insomma, la decadenza del decreto-legge è qualcosa di preventivato, a livello giuridico, dall'ordinamento costituzionale; ben altro problema è, invece, quello dei *margini* di intervento sulla legge di conversione da parte del Presidente della Repubblica: questione rilevante tanto sul piano giuridico-costituzionale, quanto politico.

⁵¹ Cfr. S. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 114.

⁵² Si veda P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, cit., 278, secondo cui «si tratta (...) di una posizione sorretta da indubbie ragioni di buon senso, fondamentalmente condivisibile nel suo ispirarsi a ragionevolezza, ma che incontra il limite del contrasto con l'esperienza, che si qui ha mostrato che (...) il superamento del termine costituzionale di sessanta giorni si è sempre e puntualmente verificato *senza che le Camere abbiano mai neppure iniziato il riesame della legge*».

⁵³ Sul punto si veda D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos-Le* attualità nel diritto, n. 1/2022, 10 ss.

⁵⁴ Cfr. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 47.

⁵⁵ D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 145 ss.

Sul punto chi scrive crede sia necessario prendere le mosse dalla differente *entità* dei controlli esercitati in sede di emanazione e di promulgazione, dai loro effetti, nonché dai vizi rilevabili in queste due ipotesi ovvero dalle situazioni, non comparabili, in cui il decreto venga convertito con o senza modificazioni.

Innanzitutto, partendo da una un'ipotesi di *coincidenza* tra l'atto del Governo e la legge, è abbastanza evidente che se si ammette la possibilità di un rinvio-controllo anche in sede di emanazione, questo dovrebbe essere privilegiato rispetto ad un intervento *sui medesimi profili* in sede di promulgazione: in primo luogo, troverebbe soddisfazione un generale principio di precauzione, tale da escludere che una norma incostituzionale trovi applicazione; in secondo luogo, certamente più celeri saranno i tempi del Governo nell'individuazione dei rimedi, rispetto a quelli delle Aule parlamentari. Ancora: il rinvio della legge di conversione comporta, quasi certamente, «la decadenza dell'intero decreto-legge – indipendentemente da *quali e quante* siano le norme su cui si appuntano i rilievi del Capo dello Stato – che ha già prodotto i suoi effetti e per sessanta giorni è stato oggetto di discussione e confronto in Parlamento»⁵⁶. È palese, infine, che sarebbe contraddittorio, almeno sul piano politico – per quanto giustificato dal diverso lasso di tempo a disposizione – se, a fronte del medesimo testo, venissero rilevati profili di illegittimità solo nel momento integrativo della legge.

Guardando ora ai margini di controllo del Presidente della Repubblica, se si muove dalla «tesi che qualifica la legge di conversione come legge funzionalizzata nella competenza» e quindi dalla sua funzione tipica, che incide sul potere di emendamento, come si è visto poc'anzi, è possibile sostenere l'esistenza di più *solidi* (non necessariamente *più invasivi*: si pensi al caso dell'evidenza del vizio in fattispecie simili a quelle che interessarono la vicenda Englaro⁵⁷) margini di intervento a favore del Capo dello Stato, rispetto a quelli esercitabili in sede di emanazione, poiché diretti a colpire gli emendamenti non *oggettivamente e teleologicamente* connessi all'atto (come nel caso del c.d. decreto milleproroghe, su cui si è recentemente soffermato il Presidente Mattarella). È proprio rispetto a tale categoria di vizi che sembra possibile sostenere l'opportunità e legittimità di una promulgazione parziale del Capo dello Stato.

⁵⁶ *Ivi*, 141.

⁵⁷ Sulla possibilità di prevedere un rifiuto assoluto in sede di emanazione, associato ad una casistica più ampia, si veda D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 386 ss. (spec. 394 ss.); G. SERGES, *Il rifiuto di emanazione del decreto-legge*, in *Astrid*, 2009, spec. 11 ss.; M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Astrid*, 2009, 14; *contra*: P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. A margine della vicenda Englaro*, in *Astrid*, 2009, spec. 5, secondo cui un pervasivo controllo in sede di emanazione potrebbe dar luogo ad una compressione dei poteri delle Camere.

4. Riflessioni interlocutorie sul depotenziamento del potere di rinvio. Sulla possibilità di una promulgazione parziale della legge di conversione

In apertura di questo scritto si sono richiamati il messaggio inviato dal Capo dello Stato in occasione della promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe del febbraio 2023 e una presunta attività preventiva esercitata dagli Uffici del Quirinale volta a scongiurare l'introduzione di previsioni eterogenee nel c.d. decreto bollette. Mentre ci si accingeva a licenziare il testo è giunta poi notizia di un colloquio informale tra il Presidente Mattarella e i Presidenti delle Camere, in cui il primo avrebbe nuovamente richiamato l'attenzione di quest'ultimi sulle criticità derivanti dai decreti *omnibus* e sulla tendenza – in crescita in questi primi mesi della nuova Legislatura e del Governo guidato da Giorgia Meloni – ad inserire, tramite emendamenti, disposizioni non pertinenti al contenuto del decreto in sede di trasformazione in legge. In particolare, il Capo dello Stato avrebbe sollecitato un più rigoroso controllo sull'ammissibilità delle richieste parlamentari di modifica da parte dei Presidenti di Assemblea⁵⁸.

Si tratta di episodi che possono essere ricondotti a quella “pedagogia costituzionale” che, sin dal suo primo mandato e indipendentemente dal Governo in carica, il Presidente Mattarella sta esercitando, provando a sensibilizzare tutti gli attori istituzionali ad un ridotto e più fisiologico ricorso agli atti e alle procedure di cui all'art. 77 Cost. Un'attività di *moral suasion* dai contenuti, come si può vedere, disparati: messaggi al momento della promulgazione, interventi *ex ante* o finanche indipendenti rispetto ad uno specifico provvedimento.

Tra questi, lo strumento maggiormente problematico è costituito proprio dai messaggi contestuali alla promulgazione: una prassi che ha radici lontane, riconducibili addirittura alla Presidenza Einaudi e concernente non solo le leggi di conversione⁵⁹. Tuttavia, a partire dalle Presidenze Napolitano e Mattarella⁶⁰, si può constatare un incremento del ricorso alla promulgazione con motivazione contraria⁶¹

⁵⁸ Sulla vicenda si rinvia all'ampia, in quanto non limitata alla sola vicenda recente, intervista di Angela Nocioni a Gaetano Azzariti su *L'Unita* del 28 maggio 2023, nonché all'intervista di Carlo Bertini a Francesco Clementi su *La Stampa* del 26 maggio 2023.

⁵⁹ *Amplius* A. BURATTI, «Preferirei di no». Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale, in *Diritto e Società*, n. 2/2014.

⁶⁰ Sul primo settennato del Presidente Mattarella si veda D. CASANOVA – L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, cit., spec. 185 ss. Sul ricorso alle promulgazioni con riserva da parte dell'attuale Presidente della Repubblica si veda I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 411 ss., nonché M. FERRARA, *Promulgazione e emanazione di atti “sotto osservazione” del Presidente Mattarella*, in *laCostituzione.info*, 7 ottobre 2018 e G. GALAZZO, *Sulla prassi ormai stabilizzata delle promulgazioni “con osservazioni”, in particolare riferimento al caso del decreto “sicurezza-bis”*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1/2021, 4 ss. Sulla Presidenza Napolitano si vedano, più nello specifico, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 9 ss. (spec. 11); ID., *Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano promulga la legge sugli incentivi e scrive al Presidente del Consiglio e ai Presidenti del Senato e della Camera*, in *Il foro italiano*, n. 3/2010, 188 ss.; N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011.

⁶¹ Cfr. A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 luglio 2002, 1 ss.

o, come è stata efficacemente definita, con opinione dissenziente⁶², a cui si accompagna un offuscamento del potere di rinvio delle leggi⁶³; offuscamento che, secondo taluni, nel tempo avrebbe dato luogo ad un vero e proprio «oblio»⁶⁴ del sistema di controllo previsto dagli artt. 74 e 87 Cost.

L'elemento più significativo dell'affermazione di questa prassi risiede certamente nella discrasia tra l'accertamento di un *vulnus* costituzionale (di cui si dà illustrazione nella lettera) e la formale promulgazione della legge; a ciò si somma il fatto che il Presidente della Repubblica, nel non sanzionare con il rinvio la legge, sembrerebbe “attenuare” lo stesso principio – esplicitato e costantemente ribadito a partire dalla Presidenza Ciampi – per cui *può* rimandare indietro le leggi (solo) a fronte di vizi evidenti di costituzionalità⁶⁵, lasciando probabilmente intendere che nell'esercizio del suo stesso potere deve tenere in conto altri interessi, di matrice costituzionale o perfino politica⁶⁶.

Pur condividendo solo in parte le posizioni di coloro che ritengono che l'espansione degli atti informali mostri «un Capo dello Stato che entra direttamente nella dinamica politico-istituzionale in modo non del tutto conforme a quanto stabilito dalla Costituzione»⁶⁷, poiché è dallo stesso testo costituzionale, e segnatamente dalla laconicità delle disposizioni relative ai poteri presidenziali, che emerge un andamento “giroscopico” e dinamico della figura Capo dello Stato⁶⁸, in equilibrio tra la funzione di controllo e

⁶² Cfr. C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, 214 ss., che utilizza l'espressione promulgazione con opinione dissenziente nel riferirsi alla promulgazione, da parte del Presidente Ciampi, della legge di conversione del d.l. n. 63/2002, qualificandola come «inadeguata, sul piano costituzionale [poiché] [c]ollocate in un ambito informale le sollecitazioni del Capo dello Stato “rischiano” di compromettere profondamente i rapporti tra i poteri costituzionali, alterandone le dinamiche: il Capo dello Stato non dispone, infatti, di alcun potere di iniziativa legislativa, tale da sollecitare un nuovo intervento normativo. E se proprio deve parlarsi – come fa una certa dottrina – di “emendamento presidenziale”, questo ha una sola sede dove possa essere legittimamente formulato: il messaggio di rinvio».

⁶³ Cfr. M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'immunità del potere di rinvio alle Camere*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2019, spec. 55 s.

⁶⁴ D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale*, cit., 38 ss.

⁶⁵ Com'è noto, il riferimento è quanto affermato nel corso di un incontro all'Università Humbolt di Berlino dal Presidente Ciampi, per cui il rinvio potrebbe essere esercitato «solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi»; principio poi ribadito dal Presidente Napolitano, in una lettera (resa pubblica sul sito del Quirinale) inviata a dei cittadini che chiedevano le ragioni del mancato rinvio del c.d. decreto salva liste, e in tempi recenti dal Presidente Mattarella durante la cerimonia del Ventaglio del 30 luglio 2015. Sul punto si veda la dottrina citata alla nota precedente (p. 38), nonché E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

⁶⁶ Sul punto si veda anche C. MERLANO, *Quando il Presidente scrive. I messaggi “di accompagnamento” del Capo dello Stato e loro ricadute sugli equilibri istituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2021, 44 ss.

⁶⁷ D. CASANOVA, *op. ult. cit.*, 46. Sul punto si veda anche I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in M. CARTABIA – M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, I tematici, V, Giuffrè, Milano, 2023, 905, per cui la funzione di garanzia avrebbe visto «una esondazione, certamente eterodossa, dal sentiero segnato dalla Costituzione».

⁶⁸ Il riferimento ovviamente è a M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, spec. 18 ss. Recentemente sul punto I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Il Presidente della Repubblica)*, cit., 907, per cui «l'appiattimento dei due controlli, presidenziale e della Corte costituzionale, manifestatosi in occasione del rinvio delle leggi, ha contribuito a notevoli equivoci circa l'interpretazione del disegno del Presidente della Repubblica. Con ciò si intende sottolineare che il Presidente ha un margine di facoltatività rispetto sia all'*an*, sia al *quomodo*». Nell'opera ora richiamata si coglie una eco delle riflessioni di L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 213.

l'esercizio di prestazioni di unità, sembrerebbe comunque potersi affermare che un problema di effettività del potere di rinvio sussista. Anche ponendosi nella prospettiva dello stesso Presidente, invero, il sol fatto che questo arrivi ad individuare dei seri profili di critici e poi non proceda al rinvio può far pensare ad una *deminutio* della sua funzione.

A tal proposito, è opinione di chi scrive che un adeguato bilanciamento tra prerogative presidenziali, contingenze politico-istituzionali e tutela della Costituzione possa essere individuato, quantomeno per l'ipotesi al centro del presente scritto, nel ricorso alla c.d. promulgazione parziale delle leggi⁶⁹ e al contestuale rinvio (parziale anch'esso quindi) delle parti non promulgate. Questi strumenti sembrerebbero addirsi proprio alle leggi di conversione dei decreti-legge⁷⁰, sulle quali la Presidenza della Repubblica sta prevalentemente concentrando la sua attività di *moral suasion*.

Infatti, il doppio test di compatibilità che si è provato a delineare (ossia un vaglio prima sull'omogeneità oggettiva e di seguito su quella teleologica) sembrerebbe prefigurare dei solidi binari entro cui i poteri di promulgazione e rinvio potrebbero essere esercitati.

Pertanto, è la funzione tipica della legge di conversione – secondo i principi della giurisprudenza costituzionale – a consentire un più pervasivo controllo sull'attività parlamentare: costituisce cioè una solida base logico-giuridico-costituzionale per la promulgazione e il rinvio “spacchettati”.

A tali considerazioni se ne devono aggiungere altre due: in primo luogo, la promulgazione parziale in queste ipotesi potrebbe ovviare ai problemi relativi alla mancata conversione nei termini, poiché il Presidente non si troverebbe nella scomoda situazione di dover scegliere tra la decadenza dell'atto e le ragioni dell'incostituzionalità; butterebbe l'acqua sporca, ma salverebbe il bambino. In secondo luogo, se si ragiona prendendo le mosse dall'ordinaria efficacia *ex nunc* degli emendamenti introdotti in sede di conversione⁷¹, sembrerebbero anche potersi superare le critiche e le perplessità avanzate dalla dottrina,

⁶⁹ Com'è noto, la promulgazione parziale ha trovato per molto tempo applicazione nella Regione Siciliana, sin quando, con la sentenza n. 255 del 2014, la Corte costituzionale non ha fatto «saltare tutto il procedimento di controllo delle leggi siciliane e così impedire alla radice il mantenimento di quella prassi» (E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)* (commento a Corte cost. 13 novembre 2014, n. 255), *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2014).

⁷⁰ Tale tesi era già stata autorevolmente sostenuta da A. PACE, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo agli emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, il quale però giunge poi ad affermare la necessaria estensione di tale strumento, una volta che lo si riconosce per la legge di conversione, ad ogni legge. Cfr. S. CECCANTI, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, il quale però pone l'accento sull'assenza di rischi di una «presidenzializzazione di fatto del sistema». In senso analogo V. ANGIOLINI, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, cit. *Contra*: M. MANETTI, *Il Capo dello Stato*, cit., 163, secondo cui, con l'introduzione del rinvio parziale, la «partecipazione delle Camere alla formazione della legge diviene secondaria, se non irrilevante: l'impegno del Governo a mantenere il testo già sottoposto al Presidente non farà che rafforzare il ricorso alla questione di fiducia» e aggiunge che così si verrebbe affermando che «frenare gli abusi della maggioranza non spetta (più) alla opposizione parlamentare, ma al solo Capo dello Stato».

⁷¹ Cfr. F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Diritto e società*, n. 2/1973, 356 ss.

secondo cui attraverso tale strumento il Presidente della Repubblica potrebbe incidere sulla sintesi politica individuata dalle forze parlamentari mediante la votazione della legge di conversione⁷². Invero, a parere di chi scrive, se d'accordo a convertire il decreto-legge introducendo una certa modifica, le Camere potrebbero comunque approvare nuovamente l'emendamento a seguito del rinvio con la medesima convinzione e senza particolari difficoltà pratiche, tenuto anche conto che i suoi effetti si sarebbero prodotti *pro futuro* e non sul contenuto originario del atto provvedimentale. In sostanza, rispetto agli emendamenti rinviati – una volta scorporati dal decreto in sede di conversione – si espande nuovamente la funzione legislativa, non più imbrigliata dalla tipicità del procedimento *ex art. 77 Cost.*⁷³

Anzi, mediante il ricorso allo strumento *ex art. 74 Cost.* per garantire l'omogeneità, il Presidente della Repubblica agirebbe a garanzia della funzione legislativa e del Parlamento, che potrebbe così pienamente esercitare il suo indirizzo politico.

A questo punto, ci si deve chiedere se sia possibile procedere a una promulgazione di singole parti di un testo legislativo a Costituzione invariata ovvero se si renda necessaria una modifica del dettato costituzionale⁷⁴.

A tal proposito, è stato di recente sostenuto che all'introduzione di tale istituto nel nostro ordinamento potrebbe procedere lo stesso Presidente della Repubblica, sulla base di un'interpretazione dell'art. 74 Cost. Nello specifico, questa disposizione – nel suo tenore letterale – non risulterebbe preclusiva alla promulgazione di una sola parte del testo legislativo, rinviando la restante, in quanto si limiterebbe a dire che il Capo dello Stato «può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione», non presupponendo che il nuovo intervento del Parlamento interessi necessariamente l'intera legge; altrimenti – si dice – vi dovrebbe essere scritto “chiederne una nuova deliberazione”⁷⁵.

⁷² Per queste critiche si vedano F. SORRENTINO, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo agli emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008; N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e quale profilo problematico (risolvibile in via attuativa)*, in AA.VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Maggioli, Roma, 2016, 116.

⁷³ A tal proposito, è interessante notare che G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 169 s. riporta la posizione di Costantino Mortati, nell'edizione delle Istituzioni del 1962, che pur escludendo in via generale – come si è visto – il potere di rinvio per la legge di conversione, fa salva l'ipotesi in cui «siano stati apportati emendamenti al testo del decreto-legge, nel qual caso il rinvio e la successiva deliberazione delle Camere dovrebbero avere ad oggetto i soli emendamenti, all'uopo stralciati». Sul tema dei controlli sui vizi *in procedendo* si veda M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, 573 ss., il quale sostiene che da un più pervasivo controllo sui vizi procedurali da parte della Corte costituzionale, in combinato con il potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di fondatezza, potrebbe derivare un giovamento in ordine al fisiologico esercizio della funzione legislativa, di cui potrebbe divenire “più sicuro” garante il Presidente della Repubblica.

⁷⁴ Cfr. A. CERRI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008.

⁷⁵ Cfr. S. CURRERI, *Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, in *laCostituzione.info*, 8 marzo 2023. In ogni caso, l'A. si esprime anche in senso favorevole ad una modifica costituzionale in ID., *Al rinvio parziale corrisponde una promulgazione parziale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre 2014.

Questa ricostruzione, tuttavia, sembrerebbe scontrarsi con una serie di previsioni contenute nel testo costituzionale – oltre che con una prassi di settant’anni – che non rendono possibile – a nostro parere – eludere una riforma costituzionale dell’art. 74 Cost.

Innanzitutto, l’art. 87 Cost. afferma che il Presidente della Repubblica «[p]romulga le leggi» e non che procede alla promulgazione, in tutto o in parte, di esse; in sostanza, la Costituzione muove dal carattere necessariamente unitario dell’atto in questione⁷⁶.

Soprattutto, però, una preclusione difficilmente superabile si rinviene nello stesso art. 74 Cost., ove si legge che il Capo dello Stato può chiedere una nuova deliberazione «prima di promulgare la legge». In sostanza, la disposizione non pare consentire il contestuale ricorso al rinvio e alla promulgazione.

Questa puntuale riforma costituzionale⁷⁷ – accompagnata da una serie di accorgimenti⁷⁸ – andrebbe nel senso di un maggiore equilibrio tra i diversi attori dell’*iter legis* di conversione: il Governo e sua maggioranza, che non potrebbero più sfruttare il termine di decadenza per introdurre previsioni di sistema, anche mediante il ricorso alla questione di fiducia; il Parlamento e, soprattutto, le opposizioni, che invece vedrebbero espandersi il dibattito e i margini del loro intervento; infine, il Presidente della Repubblica, il quale potrebbe procedere ad un significativo controllo sui vizi *in procedendo* della legge. Insomma, ne uscirebbero rinvigoriti la centralità del Camere nella nostra forma di governo e il ruolo di controllo del Presidente della Repubblica.

Si tratterebbe pertanto di un’innovazione non di poco momento alla luce della profonda crisi del parlamentarismo italiano, attualmente acuita dal frequente fenomeno della confluenza di più decreti-legge⁷⁹ e dalla tendenza a concentrare la discussione in un solo ramo del Legislativo⁸⁰.

⁷⁶ Come sostiene anche l’A. citato alla nota precedente, secondo cui il potere di promulgazione era stato «pensato dai costituenti nel presupposto che ne fossero oggetto testi legislativi unitari ed omogenei».

⁷⁷ Si veda la lettera inviata, in data 22 maggio 2010, dal Presidente della Repubblica Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, in cui si auspica che venga presa in considerazione l’introduzione nel nostro ordinamento del rinvio parziale, evidenziando che potrebbe realizzare un migliore equilibrio tra «i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell’ambito del procedimento legislativo». La lettera è reperibile all’indirizzo: https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader//discorsi/Napolitano_incontri_con_la_stampa_vol5.html#page/18/mode/2up

⁷⁸ Si pensi, ad esempio, alla qualificazione da dare agli emendamenti rinviati e, in particolare, se possano configurarsi come disegni di legge ovvero proposte di legge, in dipendenza del soggetto che inizialmente (in fase di conversione del decreto-legge) li ha proposti. Si tratta di un problema che potrebbe essere risolto all’interno dei regolamenti parlamentari.

⁷⁹ Si tratta dei c.d. decreti minotauro, sui quali si vedano C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d’urgenza: le catene dei decreti minotauro durante l’emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI – L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle Istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 45 ss. e L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, cit., 69 ss., il quale – sulla scia delle argomentazioni da tempo patrocinata da Daniele Chinni – si esprime favorevolmente ad un più pervasivo controllo presidenziale in sede di emanazione.

⁸⁰ Da tempo in dottrina si parla di “monocameralismo di fatto”, sul quale si rinvia, *ex multis*, a I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 92 ss.; C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in cit., 42 ss.



Per concludere, quindi, anche in considerazione del fatto che recentemente – come ciclicamente avviene nella nostra storia repubblicana – si è tornati a parlare di una nuova stagione di riforme, connotata dall'introduzione di meccanismi di razionalizzazione del sistema parlamentare, si dovrebbe prendere sul serio la possibilità di introdurre la modifica costituzionale di cui si discorre⁸¹, in ragione dei benefici che produrrebbe a favore della rappresentanza politica e del corretto utilizzo del sistema delle fonti. Potrebbe essere anche un buon modo per conciliare le ragioni dell'efficienza con quelle dell'effettività della Costituzione.

⁸¹ In passato molte volte sono stati presentati dei disegni di legge costituzionale in tal senso: si vedano, ad esempio, il testo approvato dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014, durante l'*iter* di approvazione della riforma Renzi-Boschi, e successivamente stralciato nel corso della prima deliberazione della Camera dei Deputati, nonché le proposte A.C. 3145 e A.C. 3226 presentate nel corso della passata legislatura.