

## C'È POSTA PER TRE.

### PRIME OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA LETTERA DEL PRESIDENTE NAPOLITANO INVIATA AI PRESIDENTI DELLE CAMERE ED AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO IN ORDINE ALLA CONVERSIONE DEL C.D. DECRETO MILLEPROROGHE\*

**SOMMARIO:** 1. *Premessa* - 2. *Una lettera in anticipo* - 3. *Il decreto-legge tra Quirinale e Parlamento* - 4. *Le censure mosse dal Presidente della Repubblica: cenni introduttivi* - 5. *(Segue): l'eterogeneità degli emendamenti al convertendo decreto* - 6. *(Segue): la carenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza* - 7. *La sponda mancante: l'emendabilità della legge di conversione nella sent. n. 355 del 2010 della Corte costituzionale* - 8. *Rinvio della legge di conversione e decadenza del decreto legge* - 9. *Postilla*.

#### 1. *Premessa.*

È indubbio che il passaggio dal parlamentarismo consensuale a quello (tendenzialmente) maggioritario abbia avuto riflessi di non poco momento sulle funzioni e sui poteri del Presidente della Repubblica<sup>1</sup>. A fronte della perdita di influenza del Capo dello Stato nel procedimento di formazione del Governo, infatti, v'è stato un «rafforzamento nell'esercizio dei poteri presidenziali di controllo-garanzia in senso stretto, destinati a controbilanciare il maggior peso politico assegnato, attraverso la legge elettorale, alle forze di maggioranza»<sup>2</sup>: prova ne sia l'utilizzo che ha fatto il Presidente Ciampi del potere di rinvio ex art. 74 Cost.<sup>3</sup>, innovativo rispetto al passato tanto quantitativamente quanto qualitativamente<sup>4</sup>.

Di questo progressivo riequilibrio dei poteri presidenziali alla luce dell'evoluzione del sistema politico è protagonista, e non potrebbe essere altrimenti, anche la Presidenza Napolitano. Non tragga in inganno la circostanza che, ad oggi, l'attuale Capo dello Stato abbia esercitato una volta soltanto il potere di cui all'art. 74 Cost.<sup>5</sup> A fronte di quell'unico rinvio, infatti, da un lato sono assai numerose le esternazioni presidenziali che, rivolte ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio o anche all'opinione pubblica, danno

\* Il presente lavoro, frutto della riflessione congiunta dei due autori, è stato materialmente redatto da Daniele Chinni, relativamente ai §§ 1, 2, 3, 8 e 9 e, per la restante parte, da Paolo Carnevale. E' destinato agli studi in onore di A. Loiodice.

<sup>1</sup> L'osservazione è diffusa in dottrina. V., da ultimo, ROMBOLI R., *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2011, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1.

<sup>2</sup> CHELI E., *La riforma mancata*, Bologna 2000, 68.

<sup>3</sup> Ma per una critica alla ricostruzione del potere di rinvio quale potere di controllo/garanzia v., ora, VESPIGNANI L., *Il Presidente ritrovato (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, in *Dir. e Società* 2009, 63 ss.; CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli 2010, spec. 227 ss.

<sup>4</sup> Cfr., tra i molti, DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.* 2002, 171 ss.; D'AMICO G., *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rass. Parlam.* 2002, 265 ss.; SACCO F., *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.* 2004, 2149 ss.; CARDONE A., *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Dem. e Dir.* 2004, 181 ss.; CALZOLAIO S., *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.* 2006, 853 ss.; MANETTI M., *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.* 2007, 187 ss.; VIGIANI M., *Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario, con particolare riferimento alla Presidenza Ciampi*, in Siclari M. (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma 2008, 345 ss.; ROMBOLI R., *Il rinvio delle leggi*, cit., 6 ss.;

<sup>5</sup> Si tratta del rinvio della legge in materia di lavoro del 31 marzo 2010, sul quale v. PICCIONE D., *Il primo messaggio di rinvio di legge alla Camere da parte del Presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost., tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giur. cost.* 2010, 975 ss..

conto dello svolgimento di una attività di controllo<sup>6</sup>, diversamente modulata a seconda delle occasioni, e, dall'altro, oggetto di detto controllo presidenziale sono stati non soltanto la legge parlamentare<sup>7</sup>, ma anche il decreto legge<sup>8</sup> e, da ultimo, il decreto legislativo<sup>9</sup>.

È in questo quadro che si colloca la lettera del 22 febbraio scorso - inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio e contestualmente resa pubblica attraverso il sito *internet del Quirinale*<sup>10</sup> - con la quale il Capo dello Stato «ha richiamato l'attenzione sull'ampiezza e sulla eterogeneità delle modifiche fin qui apportate nel corso del procedimento di conversione al testo originario del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe"»<sup>11</sup>. Si tratta di una iniziativa di particolare interesse sotto diversi e distinti profili, che trascende senz'altro la vicenda concreta cui s'è appuntata.

## 2. Una lettera in anticipo.

Che il Capo dello Stato invii lettere informali al Governo o alle Camere non è certo una novità<sup>12</sup>. Durante la Presidenza Napolitano, tuttavia, deve rilevarsi come tali missive spesso siano state rese pubbliche<sup>13</sup>, in forma integrale o talvolta in forma riassuntiva, tanto per «rendere edotta la pubblica opinione di eventi e di valutazioni che richiedono una consapevole partecipazione dei consociati alle vicende costituzionali ed una adeguata valutazione dell'operato presidenziale»<sup>14</sup>, quanto per evitare errate ricostruzioni giornalistiche delle intenzioni e del pensiero presidenziale - sempre più al centro delle attenzioni

<sup>6</sup> V. sul tema SALERNO G.M., «Preoccupazioni e sollecitazioni» del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rass. Parlam.* 2009, 755 ss.; DICKMANN R., *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, ivi, 1101 ss.; SCACCIA G., *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2011, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>7</sup> Sin dalla promulgazione della legge Alfano (cfr. i comunicati del 2 e del 23 luglio 2008), ma poi anche della c.d. legge sulla sicurezza (cfr. la lettera del 15 luglio 2009), della legge di conversione del c.d. decreto anticrisi (cfr. il comunicato del 3 agosto 2009). Per analisi e valutazioni di tali vicende v., sulla prima, tra i molti, i contributi di CARNEVALE P. e PUGIOTTO A. in Modugno F. (a cura di), *La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista tra giustificazioni e riserve*, in *Giur. It.* 2009, 770 ss., nonché AZZARITI G., *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere"*, in *Giur. cost.* 2009, 3999 ss.; sulla seconda, SALERNO G.M., «Preoccupazioni e sollecitazioni», cit., spec. 777 ss.; RUGGERI A., *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); STAMMATI S., *Fra legalità e opportunità costituzionale*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu) e PATRONO M., *La nuova legge in materia di sicurezza pubblica. Una riflessione*, ivi; sulla terza, STAIANO S., *Una storia intricata. Il controllo presidenziale sulla disciplina anticrisi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); DICKMANN R., *Interventi*, cit. 1113 e BUCALO M.E., *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge: riflessioni sul sistema delle fonti e sui rapporti fra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo*, in Caretti P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare*, Torino 2010, 149 s.

<sup>8</sup> Il riferimento è alle vicende concernenti l'emanazione del decreto-legge pensato per il caso Englaro (cfr. la lettera del 6 febbraio 2009), di quello c.d. salvaliste (cfr. la lettera a due cittadini del 6 marzo 2010) e di quello in materia di enti lirici e sinfonici (cfr. i comunicati del 28 e del 30 aprile 2010). Sulla prima, per i profili che qui interessano, v. *ex plurimis*, LUCIANI M., *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del Diritto* 2009, 409 ss.; CARNEVALE P., *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu) e SERGES G., *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giur. cost.* 2009, 469 ss.; sulla seconda, i numerosi contributi apparsi nel *Forum di Astrid - Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu) e AZZARITI G., *Forma e sostanza nel diritto. A proposito del d.l. n. 29 del 2010*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); sulla terza, MACCABIANI N., *Il Presidente della Repubblica chiede chiarimenti sul decreto legge in materia di spettacolo e - poi - lo emana*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 00/2010, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>9</sup> Cfr. la recentissima lettera del 4 febbraio 2011 al Presidente del Consiglio in cui il Capo dello Stato ha ritenuto di trovarsi costretto «a non ricevere» il testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale. Sul punto cfr. DICKMANN R., *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>10</sup> Sull'utilizzo, durante il settennato del Presidente Napolitano, del sito *web* del Quirinale sia consentito il rinvio a CHINNI D., *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.* 2010, 1921 ss.

<sup>11</sup> Cfr. il comunicato del 22 febbraio 2011. Trattasi del disegno di legge di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese, poi convertito, con modificazioni, nella l. 26 febbraio 2011, n. 10.

<sup>12</sup> Già il Presidente Einaudi, com'è noto, era solito inviare missive al Governo: cfr. EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino 1956. Più recente, invece, la prassi di inviarne anche ai Presidenti delle due Camere: ma un precedente in termini può rinvenirsi già nella lettera inviata il 3 aprile 1957 dal Presidente Gronchi, con la quale si manifestavano dubbi sull'opportunità e sulla legittimità d'una reintegrazione dell'Alta Corte per la regione siciliana: l'episodio è ricordato, da ultimo, da GRISOLIA M.C., *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2011, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 17.

<sup>13</sup> GRISOLIA M.C., *Le esternazioni presidenziali*, cit., 16 ss.

<sup>14</sup> MOTZO G., *Messaggio*, in *Enc. Dir.*, Milano 1976, 146.

dei mezzi di informazione<sup>15</sup> - e relative strumentalizzazioni «da forze politiche di maggioranza e di opposizione entrambe per ragioni diverse deboli»<sup>16</sup>. La lettera in esame si pone, sotto questo aspetto, in ideale continuità con tale linea di tendenza.

Quel che appare, invece, un elemento che caratterizza l'odierna missiva rispetto alle precedenti è il momento della sua adozione, a *iter* parlamentare (di esame del disegno di legge di conversione) ancora in corso<sup>17</sup>. È noto come l'attività di *moral suasion* del Presidente della Repubblica, dell'attuale come dei suoi predecessori, venga svolta *durante l'iter* dell'atto normativo, tanto che da più parti, e in diverse occasioni, non si è mancato di rilevare come in tal modo il rischio è che il Capo dello Stato appaia come coautore dell'atto stesso, più che suo controllore<sup>18</sup>. È altresì vero, però, che di norma il Presidente della Repubblica, quando lo ha ritenuto opportuno, ha reso pubbliche le lettere inviate ad altri organi costituzionali solamente una volta chiuso il procedimento di formazione del relativo atto normativo<sup>19</sup>.

Se, invece, in questa occasione il Presidente Napolitano ha ritenuto necessario non solo manifestare i propri dubbi prima della conclusione dell'*iter legis*, ma renderli contestualmente pubblici<sup>20</sup>, c'è da chiedersi quale sia la ragione che possa averlo indotto a una tale scelta.

Ebbene, è agevole affermare che ad avere un certo qual peso al riguardo sia stato lo stesso atto sul quale il controllo del Capo dello Stato doveva essere esercitato. Difatti, a fronte di una prassi che ha ormai «assolto ad una indubbia funzione legittimante»<sup>21</sup> l'ammissibilità del rinvio della legge di conversione, i problemi che ruotano attorno all'esercizio di questo potere - a cominciare da quello circa la possibile trasformazione del veto presidenziale da sospensivo in definitivo per via della decadenza del decreto-legge<sup>22</sup>, per tacere di quello relativo alla brevità del tempo a disposizione del Capo dello Stato per esercitare il controllo che in quella sede è chiamato a effettuare e, quindi, decidere se ricorrere alla richiesta di riesame *ex art. 74 Cost.*<sup>23</sup> - sono a tutt'oggi irrisolti. Di questi il Presidente Napolitano ha piena contezza, se non altro perchè già in precedenti occasioni, nel corso di questa stessa legislatura, si è trovato stretto tra la scelta di rinviare una legge di conversione, determinando la decadenza del relativo decreto-legge, o promulgarla, nonostante i rilevanti dubbi sulla stessa, in buona parte corrispondenti a quelli manifestati nella lettera che qui si commenta<sup>24</sup>. In tali frangenti la scelta del Capo dello Stato è ricaduta sulla seconda opzione, non senza accompagnare l'atto di promulgazione con una lettera in cui veniva compiuto più di un rilievo critico su talune disposizioni<sup>25</sup>: una vera e propria «promulgazione dissenziente» o, come altrimenti si è definita tale prassi di recente emersione, «con motivazione contraria»<sup>26</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. SPERTI A., *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino 2010, 73 ss. e, se si vuole, CHINNI D., *Sulle esternazioni*, cit., spec. 1923 ss.

<sup>16</sup> FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 2003, 106.

<sup>17</sup> Una notazione analoga in DICKMANN R., *Note su alcuni recenti interventi presidenziali*, cit., 5.

<sup>18</sup> V. PUGIOTTO A., «Veto players» e dinamiche istituzionali nella vicenda del «lodo Maccanico», in *Quad. cost.* 2004, 264 ss.; GRISOLIA M.C., *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli 2009, 569 ss. Sul punto v. anche LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Napoli 2004, 1234 ss.

<sup>19</sup> Così è accaduto nelle vicende ricordate alle note 7, 8 e 9. È stata invece resa immediatamente pubblica la lettera del 22 ottobre 2010 inviata al Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato, presso la quale era in esame la proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato: sulla vicenda v. AZZARITI G., *Lettere dal Quirinale. La "palese irragionevolezza" della proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); RUGGERI A., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12, nt. 32; GRISOLIA M.C., *Le esternazioni presidenziali*, cit., 20.

<sup>20</sup> Per una differenziazione tra «manifestazione» ed «esternazione» del pensiero cfr. MARTINES T., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Id., Opere*, III, Milano 2000, 238 ss. Criticamente, DOGLIANI M., *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, 221 ss.

<sup>21</sup> CARNEVALE P., *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. Parlam.* 2003, 387.

<sup>22</sup> Che è altresì l'argomento principale usato per escluderne la possibilità laddove l'approvazione parlamentare sia intervenuta l'ultimo giorno utile o quando ad essere esercitato in tale data sia il rinvio presidenziale: cfr. ESPOSITO C., *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, Milano 1962, 862 e, riprendendo da ultimo tesi già sostenute in più sedi, CICONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Torino 2007, 246 ss.

<sup>23</sup> Cfr. CARNEVALE P., *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rass. Parlam.* 2004, 274 s.

<sup>24</sup> È quanto accaduto tanto nella circostanza della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, quanto nell'occasione della promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto incentivi.

<sup>25</sup> Della lettera inviata, nella prima delle summenzionate occasioni, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia non è stato reso noto il testo, riassunto peraltro in una nota del Quirinale del 17 aprile 2009. Nel secondo caso, invece, il Presidente ha reso pubblica la lettera inviata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio il 22 maggio 2010: su quest'ultima v.

In una di tali occasioni, in particolare, il Capo dello Stato aveva rilevato, in primo luogo, che «sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non si è ritenuto possibile un rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione dei decreti-legge, né è apparsa configurabile una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato»; aveva, poi, invitato i propri interlocutori a prendere in seria considerazione l'opportunità di rendere possibili dette ipotesi per via di revisione costituzionale; infine, aveva compiuto «un richiamo al senso di responsabilità del Governo e del Parlamento, e in particolare dei gruppi di maggioranza, affinché non si alter[asser]o gli equilibri costituzionali per quel che riguarda i criteri per l'adozione dei decreti-legge ed i caratteri di omogeneità che ne devono contrassegnare i contenuti, nonché sotto il profilo dell'esercizio delle prerogative del Presidente della Repubblica», osservando peraltro che, a fronte della persistenza «nella tendenza a caricare di contenuti impropri i disegni di conversione dei decreti-legge», la preoccupazione per la decadenza di un determinato decreto-legge non avrebbe potuto trattenerlo ulteriormente dall'esercitare la facoltà di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione<sup>27</sup>.

Le vicende parlamentari del disegno di legge di conversione del decreto-legge "milleproroghe" stavano dunque delineando uno scenario ben noto al Capo dello Stato. Stavolta, però, sarebbe stato ben difficile non addivenire al rinvio della legge di conversione.

Da un lato, infatti, questa presentava criticità sulle quali già s'erano appuntati, in circostanze analoghe, i rilievi del Presidente e, dall'altro, un nuovo (mancato) rinvio avrebbe sconfessato la promessa (o la minaccia?), avanzata nella precedente lettera, di esercitare pienamente i poteri di cui all'art. 74 Cost. La decisione di intervenire quando l'*iter legis* non era ancora compiuto sembra possa spiegarsi, pertanto, con la volontà del Presidente di ribadire valutazioni già espresse in passato e di dare una ulteriore *chance* al *tandem* Parlamento-Governo per "correre ai ripari", onde evitare il rinvio della legge e la relativa decadenza del decreto-legge, tanto più traumatica, in questo caso, in virtù della circostanza che il provvedimento normativo dell'Esecutivo conteneva numerose proroghe di termini.

### 3. Il decreto-legge tra Quirinale e Parlamento

Passando all'analisi dei contenuti della lettera, merita innanzitutto d'essere segnalato un inciso particolarmente interessante. Il Presidente della Repubblica, censurando l'inserimento di numerose disposizioni in sede di conversione «estraneae all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione»<sup>28</sup>, osserva come ciò sia avvenuto «nonostante l'intendimento manifestato dal Governo al Capo dello Stato *in sede di illustrazione preventiva del provvedimento d'urgenza*, poi confermato con l'approvazione del testo [...] successivamente emanato»<sup>29</sup>, di circoscrivere l'oggetto del decreto a talune proroghe e a pochi e mirati interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie.

Il procedimento di formazione del decreto-legge, come è noto, non è disciplinato né dalla Costituzione, che si limita a stabilire che il Governo lo adotti sotto la sua responsabilità (art. 77) e il Presidente della Repubblica lo emani (art. 87), né dalla legge n. 400 del 1988, che ha solamente stabilito che nel preambolo venga dato conto sia delle circostanze di straordinaria necessità e urgenza che ne giustificano l'adozione sia dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 15). È noto, altresì, come proprio l'assenza di disciplina abbia portato a interrogarsi sui limiti che incontra il Capo dello Stato

---

MACCABIANI N., *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto "incentivi"*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 00/2010, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>26</sup> Entrambe le definizioni risalgono ai tempi della Presidenza Ciampi, allorché l'allora Capo dello Stato accompagnò la promulgazione della legge n. 112 del 2002, di conversione del decreto-legge n. 63 del 2002, con una lettera al Presidente del Consiglio: la prima è di DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi*, cit., 214; la seconda di RUGGERI A., *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"...* contraria?, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 18, sottolinea come con la Presidenza Napolitano possa parlarsi di «promulgazioni condizionate», poiché in tali occasioni viene fatto riferimento a formali impegni assunti dal Governo nell'apportare correzioni alla legge o nel seguire determinati criteri nella sua applicazione.

<sup>27</sup> Cfr. la citata lettera del 22 maggio 2010, contestuale alla promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto incentivi.

<sup>28</sup> Su questi aspetti v. *infra*, § 4 ss.

<sup>29</sup> corsivo aggiunto.



nell'esercizio del potere di emanazione<sup>30</sup>: se, cioè, questi possano essere gli stessi imposti dall'art. 74 Cost. per la promulgazione delle leggi o se, invece, possano essere più o meno estesi di quelli<sup>31</sup>.

L'indicato passo della lettera in commento, pur essendo ovviamente insufficiente per una completa ricostruzione del procedimento di formazione dei provvedimenti d'urgenza e del ruolo che il Capo dello Stato svolge in sede di emanazione, apre una piccola breccia nelle «mura degli *interna corporis*»<sup>32</sup> che nascondono «quell'ambito particolarmente "opaco" rappresentato dalle relazioni interistituzionali tra Quirinale e Governo»<sup>33</sup>, confermando quanto diffusamente ritenuto, ovvero che il Presidente della Repubblica esamina il testo dei decreti-legge prima ancora che essi siano deliberati dal Consiglio dei Ministri. Il che, a tacer d'altro, pone senz'altro il Capo dello Stato nelle condizioni di esercitare una *moral suasion* almeno pari a quella talvolta posta in essere nel corso dell'*iter* parlamentare delle leggi, anticipando, almeno in parte, il controllo sull'atto<sup>34</sup>, che non è svolto, dunque, esclusivamente al momento dell'emanazione.

Del resto, più di qualche vicenda verificatasi durante il settennato del Presidente Napolitano già autorizzava a una ricostruzione, nel senso di cui s'è detto, dei rapporti intercorrenti tra Governo e Capo dello Stato al momento dell'adozione, e successiva emanazione, dei provvedimenti d'urgenza<sup>35</sup>. Ma la circostanza che sia il Presidente della Repubblica stesso a riferire di una «illustrazione preventiva» del decreto-legge emanando ha, senz'altro, una valenza di ben altro tenore.

V'è da segnalare, poi, l'attenta ricostruzione del percorso parlamentare della legge di conversione, compiuta dal Capo dello Stato all'inizio della missiva. Il Presidente Napolitano osserva come l'esame in prima lettura al Senato abbia consumato 50 dei 60 giorni tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione dei decreti-legge - la quasi totalità dei quali utilizzati per l'esame in sede referente da parte delle Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio - e come, inoltre, quello si sia concluso con l'approvazione di un maxiemendamento presentato dal Governo, riproduttivo del testo uscito dalle Commissioni con l'aggiunta di numerose altre disposizioni, sul quale è stata altresì posta la questione di fiducia<sup>36</sup>.

Dietro a quella che può apparire una piana ricostruzione dei lavori parlamentari può scorgersi, insomma, una neppure tanto velata critica alla gestione dei tempi - che aveva finito per ridurre a pochi giorni quelli a disposizione dell'Assemblea del Senato per l'esame del provvedimento e aveva ridotto al lumicino quelli a disposizione della Camera dei deputati - oltre che alle modalità con cui si è sviluppato l'*iter legis*. Già qui c'è, insomma, tutta la preoccupazione - che sarà ancora più evidente nel prosieguo della lettera - per la compressione del ruolo e delle funzioni del Parlamento, il quale, a fronte di un provvedimento elefantico quale quello che si stava producendo, non avrebbe avuto il tempo e il modo per esprimersi in modo meditato e compiuto<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> In proposito, da ultimo, RUGGERI A., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., 18.

<sup>31</sup> Su questi profili v., anche per una ricostruzione del dibattito in dottrina, CAPORALI G., *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, 95 ss. e, da ultimo, oltre agli studi di LUCIANI, CARNEVALE e SERGES citati alla nt. 8, CAMERLENGO Q., *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.* 2010, 35 ss. e SCACCIA G., *La funzione presidenziale*, cit.

<sup>32</sup> Così PISANI M., *Dossier sul potere di grazia*, Padova 2004, XI, a proposito della segretezza che avvolge il procedimento di concessione della grazia. In argomento cfr., ora, PUGIOTTO A., *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2011, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>33</sup> SIMONCINI A., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in Id. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata 2006, 44.

<sup>34</sup> Un controllo, peraltro, il cui esito rimane il più delle volte confinato entro i «canali sotterranei» lungo i quali si svolge, sia in quanto i comunicati del Quirinale che ne danno conto rimangono comunque l'eccezione sia perché, anche quando questi vi siano, non sempre riescono a fare chiarezza: in tal senso RUGGERI A., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., 17 s., del quale pure la citazione sopra riportata.

<sup>35</sup> Sono, infatti, pressoché quotidiane le ricostruzioni giornalistiche che raccontano di *contatti* tra gli *staff* del Quirinale e di Palazzo Chigi prima della formale adozione dei decreti-legge. V., per una vicenda esemplare, MACCABIANI N., *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 00/2010, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it). Del resto, per fare l'esempio di un caso ben noto, il fatto che la lettera al Governo sul decreto-legge pensato per la vicenda di Eluana Englaro sia stata inviata prima della formale deliberazione del Consiglio dei Ministri non può che indicare una previa conoscenza, da parte del Capo dello Stato, del testo del provvedimento che si stava per approvare.

<sup>36</sup> Per indicazioni su come quanto accaduto nell'occasione in esame sia tutt'altro che una eccezione nella prassi parlamentare v. LUPO N., *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «mille proroghe»*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., 196 ss.; GRIGLIO E., *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in Gianfrancesco E., Lupo N., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma 2007, 315.

<sup>37</sup> Sull'importanza delle regole costituzionali del procedimento legislativo v. MANETTI M., *Procedimenti*, cit., 4 ss.

Ebbene, tanto il richiamo al controllo (già) effettuato in sede di «illustrazione preventiva» del decreto legge, quanto l'attenzione ai tempi e ai modi con cui si andava evolvendo l'*iter* parlamentare lasciano trasparire una concezione della relazione intercorrente tra decreto-legge e legge di conversione, che verrà confermata dai rilievi critici mossi nel merito, nei termini di una integrazione internormativa, ragion per cui il procedimento tramite il quale la seconda stabilizza il primo non può che essere per più versi specializzato, ciò riflettendosi *in primis* sulla disciplina della emendabilità del provvedimento.

#### 4. Le censure mosse dal Presidente della Repubblica: cenni introduttivi

Le censure riguardanti il merito della promulganda legge riguardano proprio tale disciplina, appuntandosi essenzialmente sul fatto che in sede di conversione siano state inserite nel testo originario del decreto, come si è già accennato, molte disposizioni «estrane e all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione». Non solo, esse si presenterebbero altresì «spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza». Ne discenderebbe, innanzitutto, la violazione dei «principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari». Nondimeno, l'eterogeneità e l'ampiezza materiale del provvedimento sarebbero foriere di ulteriori pregiudizi, arrecati: per un verso, al Capo dello Stato, il cui «vaglio preventivo spettante [...] in sede di emanazione dei decreti legge» sarebbe sostanzialmente eluso; per l'altro, al Parlamento ed al corretto svolgimento del procedimento legislativo, stante l'impossibilità per «tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione». Considerazione, quest'ultima, cui viene aggiunta l'altra circa la «ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento» che, come è a tutti noto, «il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza»<sup>38</sup>.

Si tratta, invero, di osservazioni non nuove<sup>39</sup>, già in più di una circostanza formulate dal Presidente, non soltanto in occasione del già citato precedente più prossimo – espressamente ricordato nella missiva – della promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto incentivi, accompagnata da una lettera di rilievi di cui l'attuale può considerarsi, sul punto, quasi una fedele replica, ma anche in altri casi di promulgazione c.d. dissenziente<sup>40</sup> (e condizionata<sup>41</sup>), anche al di là della ipotesi di conversione di decreti-legge<sup>42</sup>, oltre che nell'unico caso in cui l'attuale Capo dello Stato ha ritenuto di esercitare il potere di rinvio delle leggi<sup>43</sup>.

Una simile ricorrenza argomentativa, se non proprio un vero *Leitmotiv*, assieme alla evidenza del carattere palesemente patologico delle rilevate distorsioni e alla assoluta condivisibilità delle preoccupazioni presidenziali, non deve tuttavia, a nostro avviso, indurre a tralasciare l'indagine circa la fondatezza e la consistenza dei rilievi mossi. Tutt'al contrario.

Ma, andiamo con ordine.

Innanzitutto, manca invero nella lettera l'indicazione specifica od anche per materia dei disposti cui addebitare le suesposte censure, limitandosi essa ad una individuazione per macro-categoria – gli emendamenti introdotti in sede di conversione – e ad una segnalazione di tipo sintomatico – l'incremento del contenuto del decreto-legge che, agli originari «4 articoli (di cui il terzo relativo alla copertura finanziaria e il quarto all'entrata in vigore) e 25 commi» ha visto aggiungersi in sede parlamentare «altri 5 articoli e 196 commi». Verosimilmente, la macroscopicità del fenomeno e l'autoevidenza degli addebiti, congiuntamente al valore quasi esemplare della atipicità assunta dai decreti “milleproroghe” nel panorama della prassi della

<sup>38</sup> Sul punto cfr., per tutti, LABRIOLA S., *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, in *Giur. cost.* 1980, 1375 ss.

<sup>39</sup> Alcune delle quali già presenti nel messaggio con il quale il Presidente Ciampi rinviò la legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, sul quale v. CELOTTO A., *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rass. Parlam.* 2002, 822; CARNEVALE P., *Mancata promulgazione*, cit., 385 ss.; SIMONCINI A., *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.* 2002, 613 ss.; MACCABIANI N., *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); D'AMICO G., *Gli argini della Costituzione e il vulcano della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo «seguito» governativo*, ivi.

<sup>40</sup> DE FIORES C., *Il rinvio*, cit., 214.

<sup>41</sup> MANETTI M., *Procedimenti*, cit. 18.

<sup>42</sup> V., ad esempio, la lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri degli Interni e della Giustizia in sede di promulgazione della c.d. legge sulla sicurezza del 2009, citata nella nt. 7.

<sup>43</sup> V. il messaggio di rinvio citato alla nt. 5.

decretazione d'urgenza<sup>44</sup>, hanno fatto ritenere superfluo anche un florilegio meramente esemplificativo. Basta del resto, a tacer d'altro, scorrere anche rapidamente il parere reso dal comitato per la legislazione, cui peraltro il Presidente questa volta non fa cenno<sup>45</sup>, per averne una larga testimonianza<sup>46</sup>.

5. (Segue): *l'eterogeneità degli emendamenti al convertendo decreto.*

Partiamo dalla prima e più rilevante censura presidenziale: quella relativa alla eterogeneità, rispetto al testo normativo originario del decreto, di molte delle modifiche aggiunte in sede di conversione. Come è noto, il requisito della omogeneità contenutistica è espressamente previsto per il decreto-legge dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti «devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Che, poi, si tratti anche di un attributo costituzionalmente richiesto è questione molto più discussa e aperta ad opinioni contrastanti<sup>47</sup>. Ma a prestarsi a dispute è soprattutto la mutevole morfologia dell'esigenza della omogeneità di contenuto dell'atto di decretazione d'urgenza, offrendosi essa, come rivela l'indirizzo "aperto" seguito in proposito dal Comitato per la legislazione, a molteplici declinazioni.

Se, infatti, è noto a tutti il percorso assai ondivago che ha caratterizzato il processo di definizione della nozione ad opera della giurisprudenza costituzionale con riferimento alle richieste di *referendum* abrogativo<sup>48</sup>, non meno variegato appare l'itinerario seguito in proposito in sede parlamentare riguardo alla decretazione d'urgenza. Giacché, all'omogeneità in senso soggettivo, in cui l'elemento unificante si desume dall'unicità della competenza ministeriale ad intervenire nell'ambito normativo delineato dalla disciplina recata dal decreto, si accompagna quella c.d. teleologica, basata sul comune vincolo finalistico che legherebbe tra loro i precetti della normativa *ex decreto*, ancorché obiettivamente afferenti ad ambiti diversi, parametrato anche alla luce della collettiva idoneità a far fronte al caso straordinario di necessità ed urgenza assunto a presupposto legittimante l'adozione del decreto-legge; sino ad arrivare alla omogeneità in senso oggettivo, significata dalla sostanziale unitarietà del settore normativo inciso, vale a dire della materia o della *sub* materia oggetto della disciplina decretizia, sebbene talvolta relativizzata mercé il riferimento alla necessità di economizzare l'esercizio della funzione normativa<sup>49</sup>.

C'è da chiedersi, a quale, fra i diversi profili possibili, il Presidente abbia inteso riferirsi.

A questo proposito, va innanzitutto rilevato che i decreti-legge c.d. milleproroghe, caratterizzati come sono dal contenere disposti finalizzati a differire e dilazionare termini, i quali risultano incidere sui più diversi ambiti dell'ordinamento, evidentemente non sono in alcun modo provvisti di omogeneità in senso soggettivo ed oggettivo, l'unica omogeneità invocabile risultando quella teleologica<sup>50</sup>. È, infatti, la comune funzione del procrastinare scadenze che tiene insieme i vari precetti e salvaguarda la matrice unitaria di un complesso normativo altrimenti irriducibilmente disgregato nei suoi contenuti materiali.

La questione allora è capire se, nel valutare l'eterogeneità delle modifiche al testo del decreto introdotte nel corso del procedimento di conversione, bisogna porsi nella medesima prospettiva utilizzata per assicurare la matrice unitaria alla normativa decretizia oppure se ne può assumere anche una diversa. In sostanza, l'omogeneità della legge di conversione, in quanto innovativa del decreto-legge, è la stessa di quest'ultimo o no? È o meno valutabile alla stregua del medesimo parametro usato per il decreto? Per cui, nel nostro caso, sarebbero da valutare omogenei gli emendamenti risolvendosi nella introduzione di una nuova proroga, come pure in correzioni apportate alla disciplina relativa alla singola proroga già prevista o alla sua cornice normativa strumentale (punto di vista teleologico); oppure, per converso, anche in modifiche

<sup>44</sup> Così da ultimo SPADA S., *La qualità della normazione secondo la "giurisprudenza" del comitato per la legislazione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2010

<sup>45</sup> Un accenno su questa prassi si può vedere in MANETTI M., *Procedimenti*, cit., 19.

<sup>46</sup> V. Comitato per la legislazione, seduta del 17 febbraio 2011, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>47</sup> Per un tentativo di individuazione del fondamento costituzionale v. CIAURRO G.F., *Decreto legge*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma 1988, 8; CELOTTO A., DI BENEDETTO E., *Art. 77*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Comm. Cost.*, Torino 2006, 1519 s.

<sup>48</sup> Cfr. LUCIANI M., *Art. 75*, in *Comm. cost.*, a cura di Branca G. e proseguito da Pizzorusso A., Bologna-Roma 2005. Sia altresì consentito il rinvio a CARNEVALE P., *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova 1992, 233 ss. Per un parallelo fra le «omogeneità» del decreto-legge e della richiesta di *referendum* abrogativo v. MODUGNO F., *Referendum e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. Parlam.* 1998, 67 ss.

<sup>49</sup> Cfr. MACCABIANI N., *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia 2001, 38 ss. ed ivi ampi riferimenti alla prassi.

<sup>50</sup> V. LUPO N., *Decreto-legge e manutenzione legislativa*, cit., 192.

alla regolamentazione dei singoli *objecta* incisi dall'operazione di differimento dei termini (punto di vista oggettivo)?

Orbene, ove si tenga conto del fatto che il requisito dell'omogeneità è normativamente previsto per il solo decreto-legge e che la legge parlamentare di conversione, più che portatrice di una propria omogeneità, finisce essenzialmente per riceverla "per riflesso" dall'atto governativo, allora dovrebbe ricavarsi la conseguenza per cui compito (e limite) della legge sarebbe quello di preservare l'originaria unitarietà del decreto-legge, comunque considerata. Onde, il quesito sopra proposto non potrebbe risolversi che in favore del primo corno del dilemma, salvo che nell'ipotesi in cui il decreto stesso si presenti in Parlamento già privo di omogeneità, di talché il legislatore potrebbe esser chiamato ad operare interventi modificativi proprio al fine di eliminare le ragioni della eterogeneità del provvedimento d'urgenza.

Ciò che, tuttavia, apre la strada all'interrogativo di fondo: se ed in qual misura è possibile riversare sulla legge di conversione un limite – quello dell'omogeneità contenutistica – espressamente previsto per il decreto-legge? Non c'è il rischio di una sorta di indebito *transfert*?

In altra occasione, non si è mancato di segnalare le profonde differenze fra l'omogeneità propria del decreto-legge e quella richiesta alla legge operante la sua conversione, evidenziando come si tratti, nelle due ipotesi, di esigenza razionalmente e morfologicamente distinta sotto molteplici profili e che, piuttosto che immaginarne un trasferimento dal decreto alla legge, bisognerebbe, a tutto concedere, pensare a due omogeneità tra loro non proprio omogenee<sup>51</sup>. D'altronde, è noto che dietro il *favor* per l'omogeneità della legge di conversione in emendamento si celi una concezione della relazione intercorrente fra decreto-legge e legge di conversione nei termini di una integrazione internormativa, giusta la modalità del rilevare nell'ordinamento nel loro reciproco collegamento e nell'imprescindibile affiancamento che finisce per esserne la cifra caratteristica<sup>52</sup>, che risulta non poco controversa<sup>53</sup>. Così come sullo sfondo si agiti, altresì, la non meno contrastata questione del valore delle norme sulla normazione governativa contenute nella legge n. 400 del 1988<sup>54</sup>. Senza, poi, dire della particolare attenzione mostrata dalla giurisprudenza costituzionale a non pronunciarsi, dopo le nette esclusioni del passato, sullo statuto costituzionale del requisito dell'omogeneità del decreto-legge<sup>55</sup> anche quando ha inteso valorizzarne il ruolo nello scrutinio di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza<sup>56</sup>.

Ora, a noi sembra che la lettera che qui si commenta possa offrire qualche nuovo spunto argomentativo in proposito, peculiarmente a sostegno della tesi propensa all'affermazione del limite della omogeneità anche per la legge di conversione.

Alludiamo, in particolare, a quanto viene asserito con riguardo al piano delle conseguenze costituzionalmente rilevanti, discendenti dalla prassi della sfrenata emendazione parlamentare del testo del decreto-legge, al di là di quanto specificamente previsto dall'art. 77 Cost. e dalla sua attuazione legislativa ex art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Il riferimento è, da un lato, al possibile aggiramento del controllo presidenziale esercitato in occasione della emanazione del decreto e, dall'altro, al *vulnus* arrecato

<sup>51</sup> CARNEVALE P., *Mancata promulgazione*, cit., 408 ss.

<sup>52</sup> V. in tal senso PITRUZZELLA G., *La legge di conversione del decreto legge*, Padova 1989, spec. 139 ss. ed ivi il riferimento alla generale impostazione di RUGGERI A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977, 218 ss.; RAVERAIRA M., *Necessità e urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.* 1986, 602 s.; ANGIOLINI V., *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.* 1996, 238 s.; PACE A., *Divagazioni sui decreti-legge non convertiti*, in *I decreti-legge non convertiti. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*, Milano 1996, 5 ss.; SILVESTRI G., *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del Diritto* 1996, 421 ss. In tal senso, ora, anche la giurisprudenza costituzionale: v., infatti, Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, in *Giur. It.* 2007, 2675 ss., § 5 del *cons. in dir.*

<sup>53</sup> Cfr. MODUGNO F., NOCILLA D., *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, in *Dir. e Società* 1973, 351 ss.; PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 2000 (rist. 1996), 255 ss. e ora, criticando sul punto la sentenza n. 171 del 2007, GUAZZAROTTI A., *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 ss.

<sup>54</sup> Notazione contenuta in PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, 197. Sulla questione più generale del carattere vincolante delle prescrizioni della legge n. 400/1988 in tema di atti legislativi del Governo v., tra i tanti, PACE A., *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.* 1988, 1483 ss.; TARCHI R., *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1988, 941 ss.; CICONETTI S.M., *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. cost.* 1989, 1467 ss.; MODUGNO F., *Analisi delle disposizioni della legge 400/1988 relative alla potestà legislativa del Governo: considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova 1998, III, 53 ss.

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost., 26 luglio 1995 n. 391, in *Giur. cost.* 1995, 2824 ss.; Id., 28 novembre 2001, n. 376, in *Giur. cost.* 2001, 3735 ss.; Id., 28 giugno 2004, n. 196, in *Giur. cost.* 2004, 1930 ss. .

<sup>56</sup> Il riferimento, com'è ovvio, è a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, cit. e Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128, in *Giur. It.* 2008, 2670 ss. Ma v., ora, Corte cost., 18 luglio 2008, n. 294, in *Giur. cost.* 2008, 3247 ss., ove il giudice delle leggi sembra tenere distinto il vizio da «evidente mancanza» da quello di disomogeneità: sul punto PICCIRILLI G., *L'emendamento*, cit., 296 s.; BOCCALATTE S., *La Corte manipola se stessa: la disomogeneità (evidente?) come motivo di illegittimità dei decreti-legge?*, in *Giur. cost.* 2008, 3978 ss.



al rispetto del principio della necessaria duplicità di intervento di Commissioni e Aula nel procedimento di conversione imposto dal primo comma dell'art. 72 della Costituzione.

Ebbene, il primo richiamo non sembra particolarmente conferente, giacché appare evidente che, se è vero che la modifica cospicua al contenuto del decreto operata in sede parlamentare allontana proporzionalmente il testo visionato dal Presidente nella circostanza della emanazione (e – si potrebbe aggiungere – anche della autorizzazione alla presentazione alle Camere del relativo disegno di legge di conversione) da quello, poi, uscito dalle aule parlamentari, nondimeno è altrettanto vero che, da una parte, esiste per quest'ultimo un ulteriore (e specifico) vaglio presidenziale in occasione della promulgazione della legge di conversione e, dall'altra, la differenza contenutistica "in partenza" e "in arrivo" ben può derivare dall'approvazione di una serie di emendamenti omogenei alla normativa decretizia, come pure di oggetto affatto estraneo a quello proprio del convertendo decreto-legge. In sostanza, per tornare alla vicenda in esame, il decreto "milleproproghe" può in sede parlamentare divenire – per dir così – un "millecinquecentoprorghe", marcando così una notevole differenza rispetto al testo iniziale, senza tuttavia alterare l'originaria omogeneità teleologica che caratterizzava l'atto governativo.

Più utile, ai nostri fini, il rimando all'art. 72 al. Cost. Quella dell'osservanza del principio di salvaguardia della possibilità, per le Camere, di valutare opportunamente la disciplina governativa in sede di conversione e, per esso, del corretto svolgimento del procedimento legislativo nelle strettezze temporali imposte dal regime di decadenza ex art. 77 Cost., è difatti un'esigenza che parrebbe costituire e supportare la *ratio* della pretesa all'omogeneità del decreto-legge, non meno che della sua conversione in legge<sup>57</sup>. Ed allora, proprio quello della procedura parlamentare, per come scolpita in Costituzione, potrebbe risultare il terreno comune su cui far leva per pretendere omogeneità di contenuti dalla forma decreto come dalla forma legge chiamata a rivestirlo: ciò, peraltro, nel solco di quella sempre maggiore attenzione ai profili formali/procedurali che, come noto, costituisce una delle più rilevanti novità caratterizzanti l'esercizio del potere di controllo in sede di promulgazione delle leggi da parte delle due ultime presidenze della Repubblica<sup>58</sup>. Ne risulterebbe che, più che di saldatura con l'art. 77 della Costituzione, bisognerebbe parlare di nesso funzionale fra disposto dell'art. 15, comma 3, l. n. 400 e previsione dell'art. 72, primo comma, Cost. e, per tramite di ciò, giustificare il transito della pretesa alla (e del controllo sulla) omogeneità anche alla legge di conversione.

Tutto questo anche senza prender partito sulla delicata questione della conformità a Costituzione della prassi dei maxi-emendamenti<sup>59</sup>, come anche del pregiudizio arrecato alla leggibilità e chiarezza dei testi normativi e, quindi, mediamente alla certezza del diritto<sup>60</sup>: problemi che, pur direttamente connessi alla esigenza di omogeneità/razionalità del prodotto legislativo, non paiono tuttavia interessare in modo specifico la sola decretazione d'urgenza<sup>61</sup>.

In tal modo, peraltro, potrebbe pure avviarsi a positiva soluzione il dubbio circa l'ancoraggio costituzionale del requisito della omogeneità contenutistica della diade decreto-legge–legge di conversione. Dubbio, forse, non assolutamente decisivo ai fini della perimetrazione del potere di controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi e, quindi, della definizione della sua latitudine, ma che ha verosimilmente un "peso" peculiare nel caso delle leggi di conversione, il cui rinvio alle Camere, ben al di là del richiedere un riesame e, se del caso, un semplice ritardo nel produrre effetti, genera la (quasi) inevitabile conseguenza della decadenza del decreto-legge correlativo.

Restano, tuttavia, aperte due questioni. Da un verso, non può non rilevarsi l'assoluta controtendenza che caratterizza, sul punto, la più recente giurisprudenza costituzionale, di cui si dirà fra un attimo. Dall'altro, sta la evidente contraddizione in termini proprio con la vicenda oggetto della lettera presidenziale. Se, infatti, il discorso sin qui fatto può dischiudere qualche interessante prospettiva, nondimeno esso è destinato ad infrangersi e ad essere revocato in dubbio in tutte le ipotesi di decreti-legge necessariamente e naturalmente

<sup>57</sup> Uno spunto in tal senso in PITRUZZELLA G., *La legge di conversione*, cit., 195 s. e ivi il richiamo a PISANESCHI A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e Società* 1988, 232 ss.

<sup>58</sup> V., tra gli altri, GRISOLIA M.C., *Alla ricerca*, cit., § 3; SCACCIA G., *La funzione presidenziale*, cit., 6 ss.

<sup>59</sup> In argomento cfr., da ultimo, LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 411 ss.; GRIGLIO E., *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, ivi, 309 ss.; GHIRIBELLI A., *Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei decreti-legge davanti alla Corte costituzionale*, in *Rass. Parlam.* 2008, 702; PISTORIO G., *Emendamento*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino 2008, 365 ss.

<sup>60</sup> In proposito cfr. il rinvio del Presidente Ciampi della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002, citato alla nt. 39.

<sup>61</sup> E, infatti, osservazioni al riguardo sono compiute dal Presidente Napolitano anche in occasione del rinvio della legge in materia di lavoro, citato alla nt. 5.

plurimateriali, come appunto sono i “milleproroghe”, la cui omogeneità funzionale (o teleologica) importa che «i relativi disegni di legge di conversione siano assegnati in sede referente, alla Camera come al Senato, alla Commissione affari costituzionali, con il coinvolgimento, in sede consultiva, della quasi totalità delle tredici commissioni permanenti»<sup>62</sup>.

6. (Segue): la carenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza

Il secondo rilievo critico mosso dal Presidente riguarda il fatto che molte delle disposizioni aggiunte in occasione della conversione, oltre ad essere eterogenee, risultano «spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza». In pratica, l'immissione nel contenuto precettivo del decreto-legge del coacervo normativo recato dalla messe eterogenea degli emendamenti approvati durante l'iter della legge di conversione pare aver portato con sé, come suo frutto velenoso, l'acquisizione al testo di discipline sprovviste dei requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. Sembra così riproporsi quella logica del nesso funzionale fra vizio di disomogeneità e vizio di carenza dei presupposti che è stata di recente abbracciata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>63</sup>, onde pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale di decreti-legge per evidente mancanza dei presupposti costituzionalmente prescritti<sup>64 65</sup>. Con la differenza, tuttavia, che nel recitare il ruolo di *condicio per quam* dell'emergere della situazione di carenza dei requisiti di straordinarietà, necessità ed urgenza, l'eterogeneità del decreto-legge, secondo quella giurisprudenza, viene ad assumere la funzione di fattore sintomatico della violazione dell'art. 77 Cost., mentre nella prospettiva del Capo dello Stato assurge piuttosto, in certo qual senso, a condizione promozionale del suo verificarsi.

Si tratta, però, come già per l'omogeneità, di mettere a fuoco le ragioni della riferibilità anche alla legge di conversione, in quanto emendativa del convertendo decreto, di requisiti costituzionalmente richiesti per il solo decreto-legge. Ma questa volta l'operazione non sembra possa andare a buon fine.

Per prima cosa, sta l'obiezione che proprio il riconoscimento di una capacità modificativa del testo del decreto da parte della legge di conversione parrebbe marcare una (più o meno ampia, a seconda della latitudine riconosciuta a tale *vis variandi*) presa di distanza di questa da quello, atteggiandosi non già ad atto di mera ratifica avente natura solo formale, bensì ad espressione di piena potestà legislativa delle Camere.

<sup>62</sup> Così LUPU N., *Decreto-legge e manutenzione legislativa*, cit., 192.

<sup>63</sup> Ma avevano individuato nella eterogeneità una figura sintomatica della carenza dei presupposti del decreto-legge già, tra gli altri, RAVERAIRA M., *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, 1462; ANGIOLINI V., *Attività legislativa*, cit., 228; CELOTTO A., *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova 1997, 338 ss.; SARANDREA A., *La eterogeneità del contenuto come figura sintomatica della carenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge o come autonomo vizio di legittimità costituzionale?*, in *Giur. cost.* 2001, 3771 ss.

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, cit., commentata da CARNEVALE P., *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 *Giur. It.* 2007, 2677 ss.; ROMBOLI R., *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.* 2007, I, 1986 ss.; RUGGERI A., *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, *ibidem*, 2664 ss.; SORRENTINO F., *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. Cost.* 2007, 1676 ss.; CELOTTO A., *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. Pen.* 2007, 3599 ss.; CERASE M., *Una sentenza importante anche (e, forse, soprattutto) per i penalisti, ibidem*, 3605 ss.; CONCARO A., *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.* 2007, 831 ss.; GUZZAROTTI A., *Il rigore della Consulta*, cit.; PATERNITI F., *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte Costituzionale passa alle vie di fatto*, in *www.forumcostituzionale.it*; DICKMANN R., *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. Parlam.* 2007, 1001 ss.; BOCCALATTE S., *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *www.federalismi.it*; MONACO G., *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, 581 ss.

<sup>65</sup> Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128, cit., commentata da ROMBOLI R., *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro It.* 2008, I, 3044 ss.; RUGGERI A., *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, *ibidem*, 3048 ss.; CELOTTO A., *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2008, 1502 ss.; CHINNI D., *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giur. It.* 2008, 2670 ss.; BALDAZZI D., *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in *www.forumcostituzionale.it*. V. anche, per osservazioni su entrambe le decisioni, CARNEVALE P., *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 *www.forumcostituzionale.it*; GHIRIBELLI A., *Il rapporto Governo-Parlamento*, cit., 683 ss.; CRISTIANO R., *Il rafforzamento del ruolo della Corte come custode dei diritti nelle recenti sentenze sul decreto-legge*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, 661 ss.

Onde, predicarne il necessario ancoraggio ai presupposti che hanno giustificato l'adozione del decreto-legge parrebbe non facilmente giustificabile, se non proprio contraddittorio.

Non solo, tale contraddizione parrebbe palesarsi anche nei riguardi della diffusa ricostruzione della decretazione d'urgenza come potestà derogatoria del normale ordine delle competenze, giustificata proprio dal ricorrere di «casi straordinari di necessità ed urgenza» ai quali provvedere; ordine la cui remissione in pristino sarebbe appunto affidata alla legge di conversione<sup>66</sup>. Parrebbe, difatti, assai arduo sostenere che l'ordinario assetto, come la sua deroga, abbiano a dover invocare i medesimi presupposti giustificativi: sarebbe come asserire che la regola e l'eccezione, l'ordinario e lo straordinario, la normalità e l'emergenza risultino fondarsi sulla medesima condizione legittimante<sup>67</sup>.

Pure infruttuoso, ad avviso di chi scrive, dovrebbe risultare il tentativo di cercare sostegno nell'orientamento abbracciato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di sindacabilità dei presupposti del decreto-legge a partire dalla sentenza n. 29 del 1995<sup>68</sup> e poi reso concretamente operativo solo a seguito della sentenza n. 171 del 2007<sup>69</sup>. Se, infatti, la tesi, a lungo accarezzata dal giudice delle leggi, della conversione come novazione della fonte decretizia, escludeva in radice la possibilità di ritenere la legge parlamentare ancorata ai presupposti di necessità ed urgenza<sup>70</sup>, nondimeno anche la posizione favorevole a configurare il vizio di (evidente) mancanza dei presupposti del decreto-legge come trasmissibile alla legge di conversione, in qualità di vizio *in procedendo*, non può essere letta come un avallo ad abbandonare quella esclusione.

Ciò in quanto, quell'inficiare *in procedendo* la legge di conversione – contrariamente a quanto ora ritenuto dalla stessa Corte costituzionale (su cui v. *infra*, il prossimo §) – non discende tanto dalla diretta riferibilità ed imputabilità a quest'ultima del vizio originario del decreto-legge, ma è invece il frutto di una trasmissione fondata dalla Corte, non già sulla base di una comunanza di presupposti obiettivi di legittimazione fra legge di conversione e decreto, bensì in forza dell'assunto per cui la legge avrebbe «valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, pertanto, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione»<sup>71</sup>. Così che, per la legge, il vizio finisce per affliggere la funzione (del convertire), piuttosto che investire il terreno dei presupposti legittimanti<sup>72</sup>.

E se ciò vale nell'ipotesi di conversione-ratifica da parte del Parlamento, *a fortiori* deve valere nell'ipotesi di conversione-modifica.

È nota, a questo riguardo, la posizione abbastanza netta assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 391 del 1995, ove si afferma che «il fatto che tale articolo [5 *bis* del d.l. n. 333 del 1992] sia stato introdotto dal Parlamento nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione rende del tutto non pertinente il richiamo all'art. 77 della Costituzione ed ai requisiti ivi contemplati in relazione ai decreti-legge. La valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe, infatti, secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina "aggiunta" a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che - a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo - non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al

<sup>66</sup> V., per tutti, PALADIN L., *Le fonti*, cit., 258.

<sup>67</sup> Una, sia pur fuggevole, notazione nel medesimo senso può leggersi in CELOTTO A., *Un rinvio rigoroso*, cit., 822.

<sup>68</sup> Corte Cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in *Giur. It.* 1995, 394 ss., con nota di CELOTTO A., *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*. V. anche, sulla stessa decisione, SICLARI M., *La «evidente mancanza» dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge*, in *Gazz. giur.* 1996, n. 38, 2 ss.; PIZZORUSSO A., *Sulla decretazione d'urgenza la Corte costituzionale interviene con un obiter dictum*, in *Corriere Giur.* 1995, 437 ss.; PITRUZZELLA G., *La straordinaria necessità e urgenza: una «svolta» della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*, in *Regioni* 1995, 1100 ss.; NASI C., *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 Cost.*, in *Giur. cost.* 1995, 3677 ss.

<sup>69</sup> Sulla sindacabilità dei presupposti nella giurisprudenza della Corte tra la sent. n. 29 del 1995 e la sent. n. 171 del 2007 v. CELOTTO A., *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2002, 133 ss.; ROMBOLI R., *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Simoncini A. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., 107 ss.

<sup>70</sup> Per indicazioni su tale indirizzo giurisprudenziale v., fra molti, CELOTTO A., *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 413 ss.

<sup>71</sup> Cfr. la già citata sentenza n. 29 del 1995 della Corte Costituzionale.

<sup>72</sup> Per l'inquadramento del caso straordinario di necessità ed urgenza fra i presupposti dell'atto legislativo v., per tutti, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano 1970, 156 ss. ed ivi ampi richiami di dottrina, cui adde P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino 2002, 36 ss.

momento dell'entrata in vigore della legge di conversione (v. art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400)<sup>73</sup>.

Del resto, anche la stessa previsione dell'art. 15, comma quinto, l. n. 400 del 1988 appena richiamata, secondo la quale le «modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello di pubblicazione della legge di conversione, *salvo che questa non disponga diversamente*»<sup>74</sup>, proprio con questo inciso finale (oltre a dirimere il dubbio relativo alla eventualità di un effetto *pro praeterito* degli emendamenti) finisce per consentire anche il differimento della loro efficacia ad un tempo successivo all'entrata in vigore della legge. E ciò in evidente contrasto con l'esigenza di immediata applicazione che discende dai requisiti di necessità ed urgenza e che fa della posticipazione temporale degli effetti del decreto-legge una ipotesi classica di violazione dell'art. 77 Cost.<sup>75</sup>.

#### *7. La sponda mancante: l'emendabilità della legge di conversione nella sent. n. 355 del 2010 della Corte costituzionale*

Senonché a scompaginare non poco il discorso sin qui fatto è intervenuta, da ultimo, una significativa pronuncia della Corte costituzionale destinata, se confermata, ad incidere considerevolmente sull'assetto dei problemi sin qui affrontati e a segnare, per certi versi, anche una forte linea di demarcazione rispetto alla posizione assunta dal Presidente della Repubblica sulle questioni sin qui trattate.

Si tratta della sentenza n. 355 del 2010<sup>76</sup>, nella quale, a fronte di una impugnativa di alcune disposizioni del c.d. decreto-legge anticrisi (n. 78 del 2009), convertito nella l. n. 102 del 2009, e del suo correttivo (d.l. n. 103 del 2009), convertito nella l. n. 141 dello stesso anno, per violazione (anche) dell'art. 77 della Costituzione, la Corte propone una interpretazione della sentenza n. 171 del 2007 quale pronuncia in contrario avviso rispetto all'orientamento espresso nella decisione n. 391 del 1995 appena richiamata, in quanto assertiva del principio di solidarietà (e di sostanziale parallelismo) fra decreto e legge in ordine al sindacato di legittimità costituzionale sui vizi propri del primo.

Rispetto a quanto asserito in quella prima «storica»<sup>77</sup> decisione, la sentenza in esame aggiunge tuttavia un'importante precisazione, affermando «che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto»<sup>78</sup>.

Nonostante la veste dimessa della operazione esegetica di una propria precedente decisione – quasi una sorta di interpretazione autentica – in realtà si registra, a nostro avviso, un chiaro salto in avanti rispetto alla sentenza interpretata<sup>79</sup>. Prova ne sia il fatto che, da un canto, la declaratoria di incostituzionalità cui perviene la decisione n. 171 riguarda, al di là da ogni formalismo<sup>80</sup>, un disposto contenuto nel testo originario

<sup>73</sup> Corte cost., 26 luglio 1995, n. 391, cit., § 4 del *cons. in dir.*

<sup>74</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>75</sup> Cfr. CELOTTO A., *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 436 ss.

<sup>76</sup> Corte cost., 1° dicembre 2010, n. 355.

<sup>77</sup> ROMBOLI R., *Una sentenza "storica"*, cit., 1986.

<sup>78</sup> Corte cost., 1° dicembre 2010, n. 355, § 8 del *cons. in dir.*

<sup>79</sup> In sede di primo commento, la discontinuità è rilevata, in particolar modo, da CELOTTO A., *«Come la tela di Penelope». Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui decreti-legge*, in corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale*, che parla di «ennesimo passo indietro della Corte» rispetto ad un orientamento che nel torno di tempo 2007-2008 sembrava essersi «consolidato» (*ivi*, § 1). Del resto, in sede di commento alla sentenza n. 171 del 2007 non si mancò di osservare come la decisione della Corte nulla dicesse sulla consolidata prassi di ampiamente emendare in sede di conversione il decreto-legge: v., sul punto, RUGGERI A., *Ancora una stretta*, cit., 2665; DICKMANN R., *Corte costituzionale*, cit., 1014.

<sup>80</sup> La *quaestio legitimitatis* allora risolta, infatti, era già stata in precedenza sollevata e non scrutinata nel merito dalla Corte, che aveva restituito gli atti al giudice *a quo* in ragione d'una modifica al decreto-legge ad opera della legge di conversione, invero indifferente rispetto alla questione dedotta. Sul punto v. CARNEVALE P., *Il vizio di "evidente mancanza"*, cit., 2677 ss.



del decreto-legge impugnato<sup>81</sup> e, dall'altro, l'omogeneità di cui si parla in quella decisione interessa esclusivamente il decreto-legge e non la legge di conversione<sup>82</sup>.

Quel che però maggiormente rileva è che la Corte assume con assoluta *nonchalance* una duplice importante presa di posizione.

Per un verso, avalla d'un colpo la prassi della emendazione senza limite alcuno del decreto-legge, offrendo cittadinanza alle modifiche omogenee, come a quelle disomogenee (assumendo peraltro fra le prime anche quelle non del tutto estranee); per l'altro, dalla distinzione fra le une e le altre ricava una vera e propria differenza di regime giuridico, riservando solo alle prime l'obbligo del rispetto del vincolo di solidarietà ai presupposti del decreto-legge e, per conseguenza, la possibilità della sottoposizione, per questo profilo, al vaglio della Corte costituzionale. Ne consegue, non soltanto uno sdoganamento della deprecata prassi della emendazione senza bussola dei decreti-legge in sede parlamentare, ma addirittura un atteggiamento promozionale nei confronti di essa, che viene *quodammodo* premiata dalla Corte con un trattamento di favore: l'insindacabilità per mancata provvista dei presupposti di necessità ed urgenza<sup>83</sup>. Non è difficile ricavarne una sorta di effetto incentivo nei confronti di parlamentari e Governo che vogliano approfittare – secondo una celebre espressione – del treno rapido della legge di conversione per aggiungervi «tanti vagoni della più svariata mercanzia»<sup>84</sup>.

Peraltro, ne risulta addirittura capovolta la logica del rapporto fra omogeneità e presupposti di necessità ed urgenza definita dalla sentenza n. 171 del 2007: lì, infatti, l'eterogeneità acquisisce il ruolo di strumento rivelatore del vizio di (evidente) carenza dei requisiti ex art. 77 Cost., mentre ora essa assume la valenza di fattore di emancipazione dal rispetto dei medesimi requisiti<sup>85</sup>.

Non solo, a rimanere assai misteriosa è in definitiva la stessa ragione giustificatrice della prefigurata disparità di regime giuridico fra emendamenti recati dalla legge di conversione. Difatti, ove essa dovesse identificarsi nella diversa capacità di discostarsi dal testo del decreto-legge sfoggiata, nelle due ipotesi, dalla legge di conversione, vista in relazione all'attribuzione a quest'ultima di piena potestà normativa – come, del resto, potrebbe far pensare il richiamo al passo della sentenza n. 171 in cui si parla espressamente di incidenza sostanziale sul contenuto normativo del decreto<sup>86</sup> – la perplessità sarebbe immediata. Ciò in quanto, quello della omogeneità o non omogeneità degli emendamenti apportati al decreto-legge in sede di conversione si rivelerebbe un parametro di riferimento sostanzialmente “fuori centro”. È, invero, abbastanza evidente che modifiche incisive del contenuto normativo decretivo possono essere recate, non solo da emendamenti eterogenei, ma anche da quelli omogenei, aggiuntivi, ad esempio, di discipline che possono, in tutto od in parte, rimodulare scelte di indirizzo compiute dal Governo. Si pensi, a riguardo, all'ipotesi di emendamento più incisivo ed, al contempo, più omogeneo che si possa immaginare: quello, implicitamente o esplicitamente, soppressivo o riduttivo di un disposto del decreto-legge. Apparentandosi il suo effetto ad una mancata conversione *in parte qua*<sup>87</sup>, sarebbe davvero paradossale richiedere ad esso la provvista di una ragione di necessità ed urgenza, essendo quella della mancata conversione una scelta parlamentare che può essere motivata anche dall'assenza di quei requisiti da parte della normativa *ex decreto*<sup>88</sup>. Peraltro,

<sup>81</sup> Analogamente, la sentenza n. 128 del 2008 ebbe a pronunciarsi su un disposto che, per quanto formalmente riconducibile alla legge di conversione, era sostanzialmente riproduttivo di quello originariamente contenuto nel decreto-legge, che era stato contestualmente abrogato e salvato nei suoi effetti: niente altro, dunque, che un caso di «conversione mascherata» (secondo la terminologia usata da SIMONCINI A., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano 2003, 324 ss.), per di più posta in essere dalla stessa legge di conversione. Su quest'aspetto della decisione v. CARNEVALE P., *Considerazioni sulle più recenti decisioni*, cit.; CHINNI D., *Un passo avanti*, cit., 2670 ss.; ROMBOLI R., *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità*, cit., 3044 e ss., secondo il quale la Corte giunge a una dichiarazione d'illegittimità perché il legislatore ha abusato dello speciale procedimento di conversione dei decreti-legge.

<sup>82</sup> Si legge infatti nella decisione che «la norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita» (§ 6 del *cons. in dir.*). Allo stesso modo, nella successiva sent. n. 128 del 2008 l'eterogeneità della norma censurata è scrutinata con riferimento alle altre disposizioni del provvedimento d'urgenza.

<sup>83</sup> Analogamente, sul punto, CELOTTO A., *Come la tela di Penelope*, cit., § 2.

<sup>84</sup> L'espressione è di MANZELLA A., *Il parlamento*, cit., 359.

<sup>85</sup> Osserva CELOTTO A., *op. ult. cit.*, § 3, che la Corte in questo modo «preclude l'accertamento proprio di quell'elemento che - non a caso - aveva portato a dichiarare l'incostituzionalità delle due uniche disposizioni annullate per carenza dei presupposti (cfr. le già richiamate sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008)».

<sup>86</sup> Su tale passo della sentenza n. 171 del 2007 v. GUAZZAROTTI A., *Il rigore della Consulta*, cit., 6 s.; PATERNITI F., *Dalla astratta sindacabilità*, cit., 5 s.

<sup>87</sup> Sul punto v. da ultimo, Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 367.

<sup>88</sup> E, poi, ci si dovrebbe pure domandare se, per gli emendamenti, i presupposti debbano essere i medesimi del testo emendato ovvero se le aggiunte disposte dalla legge di conversione abbiano a poggiare su motivi di necessità ed urgenza autonomi. La sentenza non scioglie il dubbio, anche se fornisce qualche timido indizio in favore della seconda soluzione, là ove, a fini di individuazione delle ragioni

proprio quest'ultimo rilievo esclude che la prefigurata diversità di regime giuridico possa fondarsi sul fatto che la legge di conversione, la quale immetta nel tessuto normativo governativo disposizioni eterogenee, per questa sua parte, «cessa di essere propriamente di "conversione", vale a dire una legge tipizzata nella competenza, per commutarsi in una legge "comune" a tutti gli effetti»<sup>89</sup>. Se, infatti, non può contestarsi l'omogeneità dell'emendamento con cui si nega, in tutto od in parte, la conversione di un disposto del decreto-legge come pure l'assenza, nella specie, di duplicità (o sviamento?) funzionale della legge di conversione, allora non può che concludersi per la mancanza di una relazione esclusiva fra eterogeneità della modifica apportata al testo del decreto, tipizzazione della competenza della legge e vincolo ai presupposti.

In conclusione, se la logica è quella della valutazione di impatto della legge sul decreto, la bussola non può essere l'omogeneità o, meglio, la non eterogeneità dell'emendamento.

Peraltro, se è vero che la Corte prefigura comunque una stretta del proprio scrutinio, estendendo il controllo sull'ancoraggio al caso straordinario di necessità ed urgenza anche agli emendamenti al decreto-legge non del tutto estranei, tuttavia va registrato che: a) si tratta comunque di un sindacato, come ribadito anche in questa ultima sentenza, limitato alle sole ipotesi di "evidente mancanza"<sup>90</sup>; b) alla forte discrezionalità rilasciata agli organi di indirizzo da questa limitazione si aggiunge l'ulteriore margine di apprezzamento che la Corte assicura, questa volta, a se medesima, relativamente all'accertamento del discrimine fra omogeneità, non piena estraneità ed eterogeneità delle modifiche apportate in sede parlamentare<sup>91</sup>. Di talché, sembrerebbe a questo punto non più rinviabile<sup>92</sup>, da parte della Corte costituzionale, la definizione di un *test* di scrutinio idoneo a perimetrare, sia pure per larga massima, il sindacato, evitando la più comoda strada del controllo caso per caso che, stanti le rilevate indeterminanze, non potrebbe assicurare quel minimo di affidamento che la comunità degli operatori deve pur sempre nutrire nella giurisprudenza, tanto più degli organi apicali.

Senza, poi, dire del fatto che, dovendosi trattare anche per gli emendamenti di evidente o manifesta mancanza dei presupposti, c'è il legittimo dubbio che il riconoscere alla disciplina aggiunta il carattere della non eterogeneità – o, per usare la terminologia della sentenza in esame, la natura di normativa che si muove nell'alveo di quella del decreto – piuttosto che comportare un sindacato sulla sussistenza dei casi straordinari di necessità e urgenza finisca, al contrario, per determinare quasi automaticamente l'assoluzione dalla censura di carenza dei presupposti. Tanto più per l'inservibilità di taluni indici obiettivi come l'epigrafe, il preambolo del decreto-legge e la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, cui la Corte non ha mancato di riferirsi in occasione delle due decisioni di incostituzionalità del 2007 e del 2008 e che, invece, non possono ora tornare utili perché irrimediabilmente ancorati al testo originario dell'atto governativo<sup>93</sup>.

Ora, non sappiamo dire se questa decisione costituisca una vittoria della politica sulla Costituzione<sup>94</sup>, quel che a noi pare abbastanza chiaro – e qui interessa precipuamente – è il fatto che essa marca una chiara divaricazione di orientamenti fra Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale, innanzitutto in ordine alla filosofia complessiva che sembra animare le rispettive prese di posizione, e poi, sotto un profilo più specifico, sia *pro parte* in ordine al problema della sindacabilità del vizio dei presupposti di necessità ed urgenza, sia – ed è l'aspetto più rilevante – per ciò che riguarda il "vizio" di eterogeneità contenutistica della legge di conversione<sup>95</sup>, che rappresenta – come visto – la vera censura "madre" nella lettera in esame.

---

di necessità ed urgenza che debbono sorreggere gli emendamenti non eterogenei, asserisce l'irrilevanza del «contenuto del preambolo allo stesso decreto-legge che, proveniente dal Governo, concerne le sole disposizioni originarie del medesimo provvedimento»; così, però, entrando in attrito con quella configurazione del rapporto decreto-legge-legge di conversione in termini di *continuum* formale-sostanziale che costituisce la premessa di fondo da cui la stessa Corte ha inteso ricavare l'ascrizione dell'obbligo di rispetto dei requisiti di necessità ed urgenza anche alle modifiche disposte dalla legge di conversione.

<sup>89</sup> Così, da ultimo, RUGGERI A., *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovverosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. sentt. nn. 355 e 367 del 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>90</sup> Sulla limitazione del sindacato della Corte alla «evidente mancanza» v. le osservazioni critiche, da ultimo, di SIMONCINI A., *Tendenze recenti*, cit., 40 s.; ROMBOLI R., *Decreto-legge e giurisprudenza*, cit., 115 s.

<sup>91</sup> Come opportunamente notato da RUGGERI A., *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione*, cit., la posizione assunta dal giudice delle leggi «spiana la via a quegli apprezzamenti largamente discrezionali che – come si sa – la Corte è solita riservare a se stessa, nell'intento di mantenere permanentemente duttili e fluide le relazioni tra le fonti (e, perciò, in fin dei conti, come si diceva, tra Costituzione e politica)».

<sup>92</sup> Cfr. già CARNEVALE P., *Il vizio di "evidente mancanza"*, cit., 2686.

<sup>93</sup> V. Corte cost., sentenza n. 355 del 2010, § 8 del *cons. in dir.*

<sup>94</sup> Come asserito da RUGGERI A., *Ancora in tema*, cit.

<sup>95</sup> Una distonia, peraltro, non certo nuova, ma risalente ai tempi del rinvio del Presidente Ciampi della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002. Sul punto v. ROMBOLI R., *Decreto-legge e giurisprudenza*, cit., 133 s.; RAUTI A., *La giurisprudenza costituzionale in*

I due organi di garanzia paiono così viaggiare su rotte sensibilmente differenziate, secondo prospettive che sembrano guidate da preoccupazioni molto diverse fra di loro.

#### 8. Rinvio della legge di conversione e decadenza del decreto legge

Si è già più volte accennato, nel corso di queste brevi note, alla lettera che il Presidente Napolitano ritenne di inviare ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto incentivi e alla circostanza per cui i rilievi in quella sede compiuti sono stati ora quasi fedelmente replicati. Allora, tuttavia, il Capo dello Stato chiuse la propria missiva quasi invitando il Parlamento ad una riflessione sull'opportunità di modifiche, anche costituzionali, che consentissero un «migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo». Nella lettera che qui si commenta la chiusa del Capo dello Stato è di ben altro tenore, improntata com'è a considerazioni *de iure condito*.

Il Presidente, innanzitutto, precisa d'essere ben consapevole del fatto che un eventuale rinvio della legge di conversione «per il momento in cui interviene a seguito della pressoché integrale consumazione da parte del Parlamento dei termini tassativamente previsti dall'art. 77 Cost., potrebbe comportare la decadenza delle disposizioni contenute nel decreto-legge [...] emanato nonché di quelle successivamente introdotte in sede di conversione»<sup>96</sup>. Del resto la prassi, la più lontana nel tempo ma anche quella a noi più vicina, è inequivocabilmente in tal senso<sup>97</sup>, nonostante i diversi tentativi proposti di altrimenti ricostruire la sorte del decreto-legge a seguito del rinvio della relativa legge di conversione<sup>98</sup>.

Subito dopo, però, il Capo dello Stato ricorda, quasi a suffragare la legittimità anche in tali frangenti dell'esercizio del potere *ex art. 74 Cost.*, che l'ordinamento prevede istituti tesi a ovviare agli inconvenienti derivanti dalla decadenza del decreto-legge a seguito del rinvio presidenziale della relativa legge di conversione. Il riferimento va, innanzitutto, alla legge di regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito di cui all'art. 77, ult. co., Cost.<sup>99</sup> e, poi, alla possibilità di riprodurre (o, meglio, produrre *ex novo*) in uno o più provvedimenti legislativi, se del caso anche d'urgenza, quelle disposizioni introdotte in sede di conversione dell'originario decreto che non siano state oggetto di rilievi di costituzionalità all'ora dell'esercitato rinvio della legge.

È, però, sull'ultimo rimedio cui il Presidente Napolitano fa riferimento che è necessario soffermarsi. Il Capo dello Stato afferma di ritenere possibile - quando la decadenza del decreto-legge sia riconducibile al rinvio del disegno di legge di conversione, anziché alla mancata conversione da parte delle Camere nei termini stabiliti dall'art. 77 Cost. - una «almeno parziale reiterazione del testo originario del decreto-legge».

Ora, è ben noto come il «meccanismo perverso»<sup>100</sup> della reiterazione sia stato per lungo tempo la punta di quell'*iceberg* che era (ed è) l'abuso del decreto-legge<sup>101</sup>, almeno fino a quando la Corte costituzionale, dopo un primo monito caduto nel vuoto<sup>102</sup>, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima con la

---

tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo, in Ruggeri A. (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006, 83 ss.

<sup>96</sup> In verità, v'è da osservare che le disposizioni introdotte in sede di conversione non decadono, al pari di quelle contenute nel decreto-legge, ma, semmai, non acquisiscono efficacia.

<sup>97</sup> Così, infatti, nelle diverse occasioni in cui, a partire dalla Presidenza Cossiga, il Capo dello Stato ha rinviato leggi di conversione di decreti-legge. Nella lettera che qui si commenta il Presidente Napolitano ricorda espressamente i due rinvii di legge di conversione del Presidente Ciampi, gli unici posti in essere dopo la sentenza n. 360 del 1996.

<sup>98</sup> Cfr. LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1985, 302 ss.; GALEOTTI S., PEZZINI B., *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino 1996, 466-467, nt. 194 e più di recente, secondo un diverso approccio ricostruttivo, CARNEVALE P., *La decadenza*, cit., 271 ss.

<sup>99</sup> Sulla quale v. CARNEVALE P., CELOTTO A., *La regolazione dei «rapporti sorti sulla base dei decreti legge non convertiti» nella giurisprudenza costituzionale. Prime considerazioni*, in *Dir. e Società* 2000, 483 ss.; DAL CANTO F., *La sanatoria degli effetti dei decreti-legge non convertiti ex art. 77, u.c., Cost., nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in Coccozza V., Staiano S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino 2001, 435 ss.; SIMONCINI A., *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 274 ss.

<sup>100</sup> CICONETTI S.M., *La reiterazione dei decreti legge*, in *Politica del Diritto*, 1995, 384.

<sup>101</sup> In tema, tra i tanti, LIPPOLIS V., *La reiterazione dei decreti-legge*, in *Dir. e Società* 1981, 241 ss.; CIAURRO G.F., *Decreto legge*, cit.; CICONETTI S.M., *Nuovi elementi*, cit., 1467 ss.; CELOTTO A., *L'«abuso»*, cit., spec. 466 ss..

<sup>102</sup> Cfr. Corte cost. 10 marzo 1988, n. 302, in *Giur. cost.* 1988, 1222 ss., con osservazione di PACE A., *Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata «concorrente» in materia paesaggistica e sul «messaggio» della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*. V. anche CICONETTI S.M., *Nuovi elementi*, cit. 1467 ss.; PITRUZZELLA G., *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Foro it.* 1988, I, 1412 ss.

sentenza n. 360 del 1996<sup>103</sup>, riuscendo per di più a realizzare il «miracolo»<sup>104</sup> di farla cessare quasi del tutto<sup>105</sup>. La Corte, peraltro, non distinse affatto tra le diverse ipotesi di reiterazione, censurando la prassi *ut sic* e stabilendo solo la legittimità della reitera di un decreto-legge laddove il nuovo decreto: a) abbia contenuto sostanzialmente diverso, essendosi in tal caso al di fuori del fenomeno reiterativo; b) risulti fondato su nuovi, autonomi e sopravvenuti motivi di straordinaria necessità e urgenza<sup>106</sup>.

La reiterazione di un decreto-legge, decaduto in ragione del rinvio della relativa legge di conversione da parte del Capo dello Stato, sembra, pertanto, essere ipotesi *fuori* dal ristretto perimetro tracciato dalla Corte costituzionale, a meno che non si voglia sostenere che sia proprio la decadenza del decreto originario a seguito del rinvio presidenziale il (nuovo) caso straordinario di necessità e urgenza che abilita il Governo a intervenire *ex art. 77 Cost.*<sup>107</sup>. Ciò, però, non pare sufficiente a revocare in dubbio quanto affermato dal Presidente Napolitano.

In altra sede si è messo in luce come, per un verso, «la congiunta volontà delle Camere di procedere alla approvazione della legge di conversione si configuri come momento centrale e decisivo del processo decisionale complesso che sottostà alla coppia decreto-legge e legge formale di conversione»<sup>108</sup> e come, per l'altro, l'avvenuta approvazione da parte delle Camere della legge di conversione non possa considerarsi alla stregua di un consenso mai avvenuto o di un espresso dissenso<sup>109</sup>.

Se così è, la ripresentazione di un nuovo decreto legge dal contenuto identico, in tutto o in parte, a quello decaduto a seguito del rinvio presidenziale *ex art. 74 Cost.* deve ritenersi «una terza ipotesi di riproposizione possibile del contenuto di un decreto-legge non convertito ad opera di altro decreto-legge, ulteriore rispetto alle due indicate nella sentenza n. 360 del 1996 ed a quelle del tutto irriducibile, perché fondata esclusivamente sul fatto della convergente manifestazione di volontà degli organi dell'indirizzo politico»<sup>110</sup>. Non si tratterebbe, in altri termini, di una deroga né tantomeno di una violazione di quanto disposto allora dalla Corte, ma di una distinta ipotesi di reiterazione<sup>111</sup>, non presa in esame dal giudice delle leggi e che a noi pare del tutto ragionevole.

In tal modo, la reiterazione, che a ragione è stata considerata «l'acme degli abusi»<sup>112</sup>, può acquisire una connotazione in certo senso positiva, da un lato, consentendo al Presidente della Repubblica di esercitare i poteri di controllo, in sede di promulgazione della legge di conversione, senza la preoccupazione della irrimediabile decadenza del decreto in caso di rinvio e, dall'altro, accordando a Governo e Parlamento la possibilità, all'uno, di nuovamente adottare la disciplina normativa oramai decaduta e, all'altro, di pronunciarsi una seconda volta sulla stessa. Insomma, uno strumento che consente di raggiungere un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze dell'uno e quelle degli altri.

Restano, comunque, questioni aperte di non poco momento.

Quella della reiterazione in caso di decadenza del provvedimento d'urgenza per via del rinvio presidenziale della legge di conversione rimane, infatti, pur sempre una mera possibilità e non, certo, un obbligo per il Governo. Di modo che a fronte della mancata riproposizione del decreto da parte dell'Esecutivo, le Camere (come anche gli operatori giuridici tutti) non potrebbero che prendere atto della decadenza del provvedimento d'urgenza e reagire, ove lo ritenessero opportuno, tanto giuridicamente, adottando sia una legge di regolazione dei rapporti giuridici sorti in base al decreto non convertito sia uno o più provvedimenti legislativi che recuperino quanto era stato approvato con la legge di conversione poi

<sup>103</sup> Cfr. Corte cost. 17 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. cost.* 1996, 3147 ss., con osservazioni di SORRENTINO F., *La reiterazione dei decreti legge di fronte alla Corte costituzionale* e CICONETTI S.M., *La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti legge: tanto tuonò che piovve*. V. anche ROMBOLI R., *La reiterazione dei decreti legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)*, in *Foro It.*, 1996, I, 3269 ss.; ANGIOLINI V., *La 'reiterazione' dei decreti-legge. La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento?*, in *Dir. pubbl.* 1997, 113 ss.; PINELLI C., *La regola della novità di contenuto come rimedio all'esercizio fraudolento di potestà normativa*, ibidem, 123 ss.

<sup>104</sup> MODUGNO F., *A mo' di introduzione: considerazioni sulla «crisi» della legge*, in MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, vol. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano 2000, 46.

<sup>105</sup> Per taluni casi di reiterazione anche dopo la sent. n. 360 del 1996 v. MACCABIANI N., *Le reiterazioni dei decreti-legge successive alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rass. Parlam.* 2001, 423 ss.; SIMONCINI A., *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 333 s.

<sup>106</sup> Cfr. sul punto CICONETTI S.M., *La sent. n. 360 del 1996*, cit., 3163.

<sup>107</sup> In tal senso, ONIDA V., *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*, in *www.astrid.eu* e MANETTI M., *Procedimenti*, cit., 20.

<sup>108</sup> CARNEVALE P., *La decadenza*, cit., 276.

<sup>109</sup> *Ivi*, 275.

<sup>110</sup> *Ivi*, 276 s.

<sup>111</sup> Uno spunto in tal senso anche in D'AMICO G., *Gli argini*, cit., 4.

<sup>112</sup> CELOTTO A., DI BENEDETTO E., *Art. 77*, cit., 1512.



rinviata, tanto facendo valere la responsabilità politica del Governo che, pur potendo, non ha provveduto alla reiterazione del provvedimento d'urgenza.

Soprattutto, v'è da rilevare che trattandosi di un (almeno formalmente) nuovo decreto-legge e, dunque, di una nuova legge di conversione, l'approvazione di quest'ultima da parte delle Camere non è in grado di inibire l'esercizio di un nuovo rinvio da parte del Presidente della Repubblica, come la prassi non ha peraltro mancato di dimostrare<sup>113</sup>. Se, dunque, è vero che la reiterazione del decreto-legge consente alle Camere di pronunciarsi nuovamente sulla normativa già approvata, anche alla luce dei rilievi mossi dal Capo dello Stato in sede di rinvio, deve altresì osservarsi che essa non restituisce alle stesse «la facoltà più rilevante attribuita loro dall'art. 74 Cost., vale a dire la possibilità di riapprovare *tout-court* la legge rinviata senza accogliere le censure espresse nel messaggio di rinvio, per riaffermare la propria volontà nonostante il contrario avviso presidenziale»<sup>114</sup>.

A tacer del fatto, infine, che il decreto reiterante non potrebbe contenere la clausola di salvezza degli effetti del decreto decaduto, non solo, e non tanto, in quanto espressamente vietato dall'art. 15, co. 2, della legge n. 400/1988, ma soprattutto perchè il comma 3 dell'art. 77 Cost. riserva alla legge parlamentare la possibilità di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti<sup>115</sup>. Non è, questa, circostanza irrilevante. Talvolta, infatti, la sanatoria o giunge contestualmente alla decadenza o, ove anche fosse contemplata dalla legge di conversione del nuovo decreto<sup>116</sup>, rischia di essere tardiva, come proprio le vicende sottese al decreto oggetto della legge di conversione che qui si commenta dimostrano. Trattandosi, difatti, di un decreto "milleproroghe", la sua decadenza, se non seguita immediatamente da una clausola di salvezza degli effetti sulla sua base sorti, comporterebbe inevitabilmente la scadenza dei termini prorogati e, a questo punto, non più prorogabili, proprio perchè oramai scaduti.

Insomma, la reiterazione può risolvere taluni problemi posti dal rinvio presidenziale delle leggi di conversione, ma ne porta con sé di altri, di modo che il ricorso al binomio *rinvio presidenziale-riproposizione del decreto originario* dovrebbe pur sempre rimanere confinato nell'eccezionalità. Perché ciò sia possibile, però, rimane imprescindibile ritornare alla *normalità costituzionale* della fase di conversione, oggi resa ancor più delicata dal recuperato carattere tassativo del termine costituzionale dei sessanta giorni<sup>117</sup> e dalle dinamiche che caratterizzano il nostro sistema politico tendenzialmente maggioritario<sup>118</sup>. È su questo aspetto, del resto, che si sono appuntati i rilievi del Presidente Napolitano.

## 9. Postilla

Abbiamo già visto, però, come i più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale segnino una chiara linea di demarcazione rispetto alle posizioni assunte dal Presidente della Repubblica sulle questioni concernenti i limiti della legge di conversione. Per quanto una tale diversità di posizione tra i due garanti possa anche rientrare nella fisiologia del sistema<sup>119</sup>, essendo senz'altro diverse quantomeno le modalità con cui la funzione di garanzia dell'uno e dell'altra vengono esercitate<sup>120</sup>, appare chiaro che in tal modo per il Capo dello Stato possa diventare più complicato di quanto già non sia trovare il consenso di Governo e Parlamento sulle posizioni da lui espresse.

<sup>113</sup> Il riferimento è ai rinvii plurimi del Presidente Cossiga delle leggi di conversione di decreti-legge in tema di fiscalizzazione degli oneri sociali, tutti motivati dalla mancanza di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. Sulla vicenda v. GRISOLIA M.C., *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.* 1992, 231 e CORSO M., *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica*, ivi 1987, 109 ss.

<sup>114</sup> CARNEVALE P., *La decadenza*, cit., 279 s.

<sup>115</sup> Così già CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1 Le fonti normative*, VI ed. aggiornata a cura di Crisafulli F., Padova 1993, 98; PALADIN L., *Art. 77 Cost.*, in *Comm. cost.*, a cura di Branca G., Bologna-Roma 1979, 63; PITRUZZELLA G., *Sui limiti*, cit., 1427; CICCONE S.M., *Nuovi elementi*, cit., 1491; TARCHI R., *Incompetenza legislativa*, cit., 947.

<sup>116</sup> Ipotesi sulla cui legittimità, però, sono stati avanzati dubbi in dottrina, cfr. SORRENTINO F., *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. e Società* 1974, 539; CICCONE S.M., *Nuovi elementi*, cit., 1492 ss.

<sup>117</sup> In questi termini, a proposito della sent. n. 360 del 1996, MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna 2003, 360. Proprio la certezza dei tempi dell'esame parlamentare, secondo taluno, sarebbe l'obiettivo principale sotteso al ricorso che si è fatto, in questi ultimi anni, al decreto-legge: cfr. PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.* 2010, 65 s.

<sup>118</sup> Cfr. GRIGLIO E., *La conversione dei decreti-legge*, cit., 309 ss.; e PITRUZZELLA G., *Decreto-legge e forma di governo*, in Simoncini A. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., 63 ss..

<sup>119</sup> Cfr., anche con diversità d'accenti, PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.* 1986, 213; ROMBOLI R., *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 265 ss.; LUCIANI M., *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Il Foro italiano*, 2000, V, 26 ss.; D'AMICO G., *Ripensando*, cit., 271 ss. e, ora, SCACCIA G., *La funzione presidenziale*, cit., 4 ss.

<sup>120</sup> Tanto che SIMONCINI A., *Tendenze recenti*, cit., 46, pone in luce come proprio in tema di decretazione d'urgenza il controllo preventivo del Capo dello Stato abbia un elevatissimo tasso di «effettività».

Sennonché, com'è noto, a seguito dell'invio della lettera che qui si commenta, Parlamento e Governo hanno ritenuto di accogliere in larghissima parte i rilievi del Presidente Napolitano, provvedendo a espungere dal testo «molte delle aggiunte sulle quali erano stati formulati rilievi da parte del Capo dello Stato», come è stato poi riconosciuto in un comunicato del Quirinale diramato in seguito alla promulgazione della legge di conversione<sup>121</sup>.

L'adesione all'orientamento del Capo dello Stato, peraltro, sembrerebbe andare ben oltre la vicenda concreta. In quello stesso comunicato, infatti, si legge che «il Presidente ha altresì preso atto dell'impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge». Se si tratta di un mero auspicio o di una vera e propria regola convenzionale, messa "nero su bianco" con il fondamentale apporto del Presidente della Repubblica<sup>122</sup>, potrà dirlo solo il futuro.

---

<sup>121</sup> Cfr. la nota del 26 febbraio 2011.

<sup>122</sup> MANETTI M., *Procedimenti*, cit., 15 s. ha di recente osservato come con il passaggio a un sistema politico tendenzialmente maggioritario il Capo dello Stato è divenuto «co-autore delle regole, elargendo il suo *imprimatur* a questa o a quella interpretazione delle disposizioni costituzionali».