

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2023

Data: 6 giugno 2023

Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*

di Daniele Casanova – Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Brescia

TITLE: A new dissenting promulgation: the letter of the President of the Republic in relation to the promulgation of law which converts the so-called “milleproroghe” decree (law n. 14/2023)

ABSTRACT: Il contributo intende analizzare le lettere del Presidente della Repubblica in concomitanza con la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 198/2022. In particolare, si intende valutare quali sono le criticità segnalate dal Capo dello Stato (che riguardano la possibile illegittimità costituzionale di alcune disposizioni introdotte in sede di conversione del decreto-legge perché eterogenee rispetto al decreto-legge o perché in contrasto con il diritto europeo) e le ragioni che hanno portato il Presidente della Repubblica a promulgare la legge e non ricorrere al potere di rinvio delle leggi alle Camere.

The contribution aims to analyze the letter of the President of the Republic written at the same time as the promulgation of the law which converts the decree-law n. 198/2022. In particular, it intends to evaluate the critical issues highlighted by the Head of State (which concern the possible constitutional illegitimacy of some provisions introduced in the conversion of the decree-law because they are heterogeneous with respect to the decree-law or in conflict with European law),

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

and the reasons that led the President of the Republic to promulgate the law and not to use the suspensive veto power.

KEYWORDS: Promulgazione dissenziente; Presidente della Repubblica; Decreto-legge; Rinvio delle leggi

SOMMARIO: 1. La prassi delle promulgazioni dissenzienti. – 2. L'introduzione di disposizioni estranee in sede di conversione tra lettere presidenziali, rinvii della legge e Corte costituzionale. – 3. La proroga delle concessioni balneari e il potenziamento del comparto di polizia tra violazione del diritto europeo e mancata copertura finanziaria. – 4. La decadenza del decreto-legge quale ragione del mancato esercizio del potere di rinvio.

1. La prassi delle promulgazioni dissenzienti

In occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198, recante “*Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*” approvata da ultimo dalla Camera dei deputati il 22 febbraio 2023, il Capo dello Stato ha inviato una lettera al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri, nella quale ha sottolineato possibili profili di illegittimità delle disposizioni inserite dal Parlamento in sede di conversione¹.

Prima di analizzare il contenuto della lettera presidenziale è bene evidenziare che tale modalità di esternazione da parte del Presidente della Repubblica non rappresenta certamente una novità ed anzi è divenuta negli ultimi anni una vera e propria prassi che nei fatti ha sostituito il potere di rinvio delle leggi previsto dall'art. 74 della Costituzione. Come è noto, la prima avvisaglia di tale modalità di esternazione – resa pubblica attraverso comunicati della stessa Presidenza della Repubblica² e definita in dottrina come promulgazione dissenziente³ o con «motivazione

¹ Il testo integrale della lettera del 24 febbraio 2023 è disponibile sul sito istituzionale del Quirinale in calce al comunicato “*Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio*”.

² In effetti i Presidenti della Repubblica hanno utilizzato anche in passato strumenti simili per comunicare con il Governo e, in rari casi, direttamente con i presidenti della Camera e del Senato. Queste forme di comunicazione erano però destinate a rimanere private e se ne è potuta avere una sorta di pubblicità solo grazie all'apertura al pubblico

contraria»⁴ – è da far risalire al settennato del Presidente Ciampi che in occasione della promulgazione della legge n. 112 del 2002, di conversione del decreto-legge n. 63 del 2002, recante “*Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture*”, aveva reso pubblica una missiva inviata al Governo nella quale si sottolineavano alcune criticità contenute nella legge⁵.

Questa modalità di esternazione negli ultimi anni è stata utilizzata con una discreta frequenza dai Presidenti della Repubblica. Il Presidente Napolitano è ricorso in diverse occasioni alla trasmissione di lettere al Governo e ai Presidenti delle Camere per esprimere dubbi di varia natura circa il contenuto di una legge sottoposta alla promulgazione⁶, mentre il Presidente Mattarella è ricorso a tale tipologia di esternazione in otto diverse occasioni durante il suo primo mandato presidenziale⁷ e, al momento, in due durante il secondo⁸.

Dopo la conclusione del settennato presidenziale di Ciampi, nei diciassette anni coperti dalle presidenze di Napolitano e Mattarella, all’incremento quantitativo delle lettere elaborate in

dell’Archivio storico del Quirinale o alle informazioni fornite dagli stessi Presidenti dopo la fine del loro mandato. In tema si veda A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2/2014, 187 ss.

³ C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, 214.

⁴ A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 luglio 2002, 1 ss.

⁵ Cfr. M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Jovene, Napoli, 2004, 1109 ss.

⁶ Sull’utilizzo di tali esternazioni durante la citata presidenza si veda, per tutti, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari, 2022, 259 ss.

⁷ Si tratta, nello specifico, delle lettere che accompagnano la promulgazione: della legge recante “*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*”; della legge recante “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*”; della legge recante “*Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sul sistema bancario e finanziario*”; della legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55 recante “*Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016*”; della legge recante “*Modifiche al codice penale e in materia di legittima difesa*”; della legge di conversione del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 recante “*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*”; della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”; della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante “*Misure urgenti connesse all’emergenza da COVID -19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*”.

⁸ Oltre alla lettera in commento, il Presidente della Repubblica ha indirizzato una lettera al solo Presidente del Consiglio Draghi contestualmente alla promulgazione della legge n. 44 del 2022, recante l’“*Istituzione della Giornata nazionale della memoria e del sacrificio alpino*”.

concomitanza alla promulgazione della legge è corrisposta una netta contrazione del numero di rinvii presidenziali – uno per ciascuno Presidente⁹ – che ha certamente comportato un graduale declino della funzione di controllo esercitata dal Presidente della Repubblica, quantomeno di quella espressa mediante gli strumenti formali che gli vengono affidati dalla Costituzione.

Senza qui ripercorrere le varie lettere indirizzate ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, si può sottolineare che esse, pur essendo talvolta diverse nel loro contenuto, hanno un filo conduttore comune, che è sostanzialmente quello di indicare alcune problematiche relative alla legge sottoposta alla promulgazione, nonché quello di specificare le ragioni che hanno comportato il mancato utilizzo del potere di rinvio della legge da parte del Presidente della Repubblica¹⁰.

Come si avrà modo di vedere, anche nella lettera in commento il Presidente della Repubblica evidenzia delle problematiche che si snodano in tre diverse questioni: la prima attiene all'eterogeneità degli emendamenti approvati in sede di conversione; la seconda riguarda possibili profili di illegittimità delle disposizioni inerenti alla proroga delle concessioni balneari; la terza riguarda invece una violazione dell'art. 81 della Costituzione in merito alla mancata copertura finanziaria di alcune disposizioni relative al comparto della polizia statale, alle quali si accompagna poi quella che appare essere una giustificazione circa le ragioni che hanno indotto il Presidente della Repubblica a procedere comunque alla promulgazione della legge.

⁹ Il Presidente Mattarella il 27 ottobre 2017 ha rinviato alle Camere la legge recante “*Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo*”, perché alcune disposizioni sarebbero state in contrasto con obblighi internazionali assunti dall'Italia. Su tale rinvio si vedano V. ZAMBRANO, *Il rinvio alle Camere del Presidente Mattarella della legge riguardante l'adozione di “misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti persona e di munizioni e sub munizioni a grappolo”*: un'occasione per dare completa attuazione alla Convenzione di Ottawa?, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 2 ss., M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, 2 ss., M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella (ovvero del ritorno alla fisiologia istituzionale)*, in *Federalismi.it*, 6/2018, 1 ss. Per quanto riguarda la presidenza Napolitano, invece, l'unico esercizio del potere di rinvio si è registrato il 31 marzo 2010 quando il Capo dello Stato ha richiesto una nuova deliberazione in merito alla legge riguardante “*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*”, fondando sostanzialmente il rinvio sulla presunta violazione degli artt. 24, 25 e 102, primo comma, della Costituzione. In merito si vedano S. CALZOLAIO, *Il rinvio del Presidente Napolitano nell'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010, 414 ss., G.M. SALERNO, “*Preoccupazioni e sollecitazioni*” del Presidente della repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rassegna parlamentare*, 3/2009, 755 ss.

¹⁰ Per un tentativo di categorizzazione delle diverse lettere indirizzate ai Presidenti delle Camere e ai Presidenti del Consiglio si vedano D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos*, 1/2022, 41 ss. e I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi spunti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 121 ss.

2. L'introduzione di disposizioni estranee in sede di conversione tra lettere presidenziali, esercizio del potere di rinvio e Corte costituzionale

Il decreto-legge dal quale scaturisce la legge di conversione in questione fa parte della tipologia dei decreti “milleproroghe” che vengono convertiti in legge dalle Camere con cadenza annuale¹¹. Per quanto riguarda questa tipologia di decreto-legge, il Capo dello Stato innanzitutto mette in evidenza, richiamando espressamente le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, che la loro *ratio* sarebbe quella della necessità di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Per tale ragione, quindi, il tema centrale dell'unitarietà del decreto-legge non dovrebbe configurarsi necessariamente in relazione alle materie di intervento, giacché andrebbe rinvenuta appunto nella necessità della proroga dei termini indipendentemente dal numero e tipo di materie cui si riferisce l'intervento normativo stesso¹².

Il tema affrontato dal Capo dello Stato è dunque quello relativo ai margini di intervento del Parlamento nel corso del procedimento legislativo di conversione di un decreto-legge.

In primo luogo, il Presidente della Repubblica sottolinea che il testo della legge di conversione contiene dopo l'esame parlamentare 205 commi aggiuntivi rispetto ai 149 originariamente previsti nel decreto-legge e, secondariamente, stigmatizza il fatto che le nuove disposizioni introdotte in sede parlamentare non sembrano corrispondere ai principi e alle norme costituzionali. Il Presidente rileva che molte – non meglio specificate – disposizioni introdotte in sede di conversione non

¹¹ Sulla circostanza che questi decreti e le relative leggi di conversione siano diventate leggi annuali (al pari della legge di bilancio) si veda G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2008, 1 ss., al quale si rimanda anche per un approfondimento della prassi. Sui decreti “milleproroghe” si vedano anche le riflessioni di A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 20 s., N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge “milleproroghe”*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006, 173 ss., E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 221 ss., R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 19 ss.

¹² Il richiamo è alla sentenza n. 22 del 2012, nella quale il Giudice costituzionale aveva stabilito che «I cosiddetti decreti “milleproroghe” [...] sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale».

recano proroghe di termini in senso stretto, ma modificano la disciplina sostanziale a regime in diverse materie o sono funzionali a disporre un mero finanziamento o rifinanziamento di misure già scadute e specifica, poi, che sono presenti delle norme in materia di personale e di organizzazione della pubblica amministrazione che non hanno riferimenti di carattere temporale.

In merito, vi è da notare che tra le varie promulgazioni con dissenso che si sono registrate negli ultimi anni, tanto durante la presidenza Napolitano¹³ quanto durante quella Mattarella¹⁴, alcune hanno avuto ad oggetto proprio il tema dell'omogeneità degli emendamenti introdotti in sede di conversione rispetto al testo del decreto-legge. Inoltre, la problematica dell'eterogeneità degli emendamenti introdotti in tale sede è stata la motivazione principale che aveva spinto il Presidente Ciampi a rinviare alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 *“Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura”*. In quell'occasione, il Capo dello Stato, infatti, aveva sottolineato che alcuni emendamenti approvati dal Parlamento avevano una «attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario. Cosicché viene sottoposta per la promulgazione una legge che converte un

¹³ In questo senso possono essere richiamate le lettere del 9 aprile 2009 e del 22 maggio 2010 inviate all'atto della promulgazione delle leggi di conversione, rispettivamente, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 e del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40. Particolare rilievo per il caso in esame sono poi le lettere del 22 febbraio 2011 e del 23 febbraio 2012 inviate in relazione alle leggi di conversione, rispettivamente, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 e del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, nelle quali il Capo dello Stato evidenziava profili problematici circa l'eterogeneità di alcuni emendamenti approvati in sede di conversione proprio con riferimento a due decreti-legge “milleproroghe”. In merito si vedano L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 259 ss., G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'“omogeneità” della legge di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino, 2011, 437 ss.*, P. CARNEVALE, D. CHINNI, *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*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 1 ss.

¹⁴ Questo è accaduto, per esempio, nella lettera dell'11 settembre 2020 relativa alla promulgazione della legge n. 120 del 2020, di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”*, con la quale il Presidente della Repubblica evidenziava criticamente che la legge di conversione conteneva disposizioni che modificavano quindici articoli del Codice della strada che non risultavano però in alcun modo riconducibili alle finalità e alla materia originarie del decreto-legge. In merito si veda D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 817 ss. In questo senso si può leggere anche la lettera del 23 luglio 2021 riferita alla promulgazione della legge n. 106 del 2021, di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante *“Misure urgenti connesse all'emergenza Covid”*. Anche in questo caso i rilievi formulati riguardavano il mancato rispetto del principio di omogeneità della legge di conversione e, in effetti, il Presidente della Repubblica notava come alcune disposizioni non fossero riconducibili all'esigenza di contrastare l'epidemia e fronteggiare l'emergenza, mentre altre erano del tutto estranee «per finalità e materia, all'oggetto del provvedimento». In merito si vedano le considerazioni di M. FERRARA, *La posizione e il ruolo del Capo dello Stato nell'emergenza pandemica*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 31 ss.

decreto-legge notevolmente e ampiamente diverso da quello da me a suo tempo emanato». Secondo il Presidente della Repubblica, quindi, «questo modo di procedere configura uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata»¹⁵.

Ad ogni modo, rispetto all'innovativo e non più replicato rinvio operato dal Presidente Ciampi, a suffragare le opinioni espresse dal Presidente Mattarella nella lettera in commento – e che probabilmente avrebbero potuto essere tali da giustificare invero il rinvio della legge – si inserisce anche una giurisprudenza costituzionale che non solo ha affrontato la questione dell'eterogeneità degli emendamenti approvati in sede di conversione, ma lo ha fatto proprio in relazione alle leggi di conversione dei decreti-legge “milleproroghe”.

Con tale giurisprudenza, riaffermatosi alquanto di recente¹⁶, la Corte costituzionale – a partire dal 2012 – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni introdotte in sede di conversione che non siano strettamente correlate alla scadenza di termini o alla regolazione di situazioni temporali¹⁷, cosicché sono risultate censurate con una dichiarazione di illegittimità, perché del tutto estranee alle finalità del decreto-legge “milleproroghe”, quelle disposizioni volte ad

¹⁵ Camera dei deputati – XIV Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 1 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 29 marzo 2002, 2 ss. In merito a questo rinvio si vedano N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2002, 1 ss., A. CELOTTO, “Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee-guida per una riflessione”. *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica di rinvio della legge di conversione del d.l. 25 gennaio 2002, n. 4*, in *Rassegna Parlamentare*, 2002, 810 ss., G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2002, 1 ss., A. SIMONCINI, *Il rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002: si apre una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, 613, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2003, 285 ss.

¹⁶ Corte cost. sentenza n. 245 del 2022, sulla quale si veda C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio AIC*, 2/2023, 253 ss., alla quale si rimanda anche per una complessiva ricognizione della giurisprudenza costituzionale in materia.

¹⁷ Corte cost. sentenza n. 22 del 2012, sulla quale si vedano C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, 398 s., A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, 395 ss., M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 1 ss., A. GHIRIBELLI, *I limiti al potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2012, 649 ss.

introdurre «la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa»¹⁸ e quelle disposizioni di «interpretazione autentica» mosse «dall’unico obiettivo di superare un contrasto giurisprudenziale»¹⁹.

In questa prospettiva, la lettera di Mattarella, anche se non rappresenta certo una novità quanto ai suoi contenuti, si caratterizza per alcuni elementi di innovatività rispetto alle precedenti missive dello stesso Mattarella, con specifico riguardo all’oggetto della legge sottoposta alla sua promulgazione. Questo non tanto perché rispetto ad alcune promulgazioni dissenzienti questa volta il tema è già stato risolto da un diverso Capo dello Stato, che dinanzi a una conversione altrettanto problematica non si è limitato nelle sue attribuzioni e ha rinviato la legge di conversione alle Camere²⁰, ma perché in questo caso vi è anche una giurisprudenza costituzionale che, proprio in relazione ad una legge di conversione di un decreto-legge “milleproroghe”, poche settimane prima della lettera presidenziale (con la sentenza n. 245 del 2022) ha riaffermato quanto dichiarato nella citata pronuncia n. 22 del 2012²¹.

In definitiva, sul tema che rappresenta l’oggetto principale della missiva del Capo dello Stato vi è una pregressa stratificazione di atti che sono l’espressione di poteri formali (rinvio di Ciampi e sentenze della Corte costituzionale) e informali (lettere del Presidente della Repubblica), che

¹⁸ Corte cost. sentenza n. 22 del 2012, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni inerenti al Servizio nazionale della protezione civile inserite dalla legge n. 10 del 2011, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*”. Altre disposizioni della medesima legge di conversione sempre relative alla stessa tematica e per le stesse ragioni sono state poi dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 245 del 2022.

¹⁹ In questo senso la sentenza n. 145 del 2015, nella quale la Corte aveva sottolineato che la disposizione censurata «non proroga alcun termine previsto da precedenti disposizioni legislative, né dispone interventi di riassetto di norme di carattere finanziario» e pertanto era da considerarsi non omogenea rispetto all’originario decreto-legge “milleproroghe”.

²⁰ In effetti, come segnalato in precedenza (v. *supra* nota 14), anche il Presidente Mattarella aveva già segnalato, in altre lettere indirizzate al Governo e ai Presidenti delle Camere, la problematica dell’eterogeneità degli emendamenti approvati in sede di conversione in legge di un decreto-legge.

²¹ Nella quale, peraltro, la Corte stessa aveva richiamato nelle motivazioni proprio il contenuto del messaggio del Presidente Ciampi che accompagnava il rinvio della legge di conversione così come il monito di Napolitano del 22 febbraio 2011 (per un’analisi della tematica si veda D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.). Questa possibilità di instaurazione di un dialogo tra Presidente e Corte costituzionale è stata però valutata con una certa preoccupazione da una parte della dottrina, che ha sostenuto, infatti, che con queste esternazioni si «rischia quasi sempre di creare interferenze e sovrapposizioni rispetto al ruolo della Corte costituzionale, che poi ricadono negativamente prima di tutto sull’autorevolezza del Capo dello Stato, se la Corte lo “smentisce”» (I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 127).

conduce a ritenere che il Presidente della Repubblica avrebbe ben potuto attivare il suo potere di controllo, benché si tratti di un Capo dello Stato che ha interpretato in modo molto restrittivo il potere di rinvio della legge alle Camere, circoscrivendolo ai soli casi di manifesta illegittimità della legge²². È vero infatti che il principio di omogeneità del decreto-legge trova il proprio fondamento nella legge n. 400 del 1988, ma l'intromissione in sede di conversione di disposizioni estranee o intruse rispetto al decreto originario configura una diretta violazione della Costituzione, giacché, come ha ricordato la Corte costituzionale, «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario» è «imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»²³.

3. La proroga delle concessioni balneari e il potenziamento del comparto di polizia tra violazione del diritto europeo e mancata copertura finanziaria

Il secondo aspetto di interesse nella missiva del Capo dello Stato riguarda sempre alcune disposizioni inserite in sede di conversione, che sembrerebbero in questo caso in contrasto con il diritto europeo oltre che con il testo costituzionale.

In questo caso a destare delle perplessità nel Presidente della Repubblica sembra essere la scelta del legislatore di prorogare alcuni termini previsti dalla legge. Il riferimento è nello specifico alle disposizioni introdotte in sede di conversione riguardanti la proroga delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative.

La materia in esame è oggetto di travagliate vicende che interessano il rapporto tra il diritto europeo e il diritto interno. Sul versante europeo il punto di riferimento è la direttiva Bolkestein

²² Sulla circostanza che Mattarella, così come Napolitano e ancor prima Ciampi, abbia espresso la volontà di rinviare le leggi alle Camere esclusivamente nei casi in cui queste risultassero affette da una manifesta illegittimità costituzionale, si veda, per tutti, I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della "manifesta incostituzionalità" quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 402 ss.

²³ Corte cost. sentenza n. 22 del 2012. In termini analoghi si vedano anche le sentenze n. 145 del 2015 e n. 245 del 2022 già richiamate in precedenza.

(Direttiva 2006/123/CE), che impone agli Stati membri una procedura per l'affidamento delle concessioni attraverso una selezione tra i potenziali candidati che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e, al contempo, vieta l'adozione di proroghe delle concessioni in essere²⁴. La normativa italiana, invece, da tempo si fonda sostanzialmente su continue proroghe delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa già in essere²⁵.

Proprio in relazione al mancato adeguamento dell'Italia al diritto dell'Unione europea è intervenuta l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nn. 17 e 18 del 2021²⁶ (richiamate dallo stesso Capo dello Stato), che ha in sostanza statuito l'incompatibilità della normativa italiana allora vigente²⁷ rispetto al diritto dell'Unione europea ed ha altresì prescritto che la direttiva richiamata, essendo auto-esecutiva, debba trovare applicazione attraverso la disapplicazione da parte dei giudici e della pubblica amministrazione della normativa interna incompatibile²⁸.

A seguito delle decisioni del Consiglio di Stato la materia in esame è stata oggetto di un intervento del Parlamento che è intervenuto con l'intento di adeguare (finalmente) l'ordinamento interno a quello europeo: con la legge n. 118 del 2022 era stata sì disposta una nuova proroga delle concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive fino al 31 dicembre 2023, ma il Parlamento aveva altresì delegato il Governo a legiferare in merito alle regole per lo svolgimento delle procedure di gara.

²⁴ Cfr. A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il legislatore statale e per le autonomie?*, in *Federalismi.it*, 9/2022, 2.

²⁵ Normativa questa che ha comportato anche l'inizio di procedure di infrazione nei confronti dello Stato italiano. In tema si vedano C. BURELLI, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2021, 247 ss., M. GOLA, *Il Consiglio di Stato, l'Europa e le "concessioni balneari": si chiude una – annosa – vicenda o resta ancora aperta?*, in *Diritto e società*, 3/2021, 401 s., nota 2, alle quali si rimanda anche per la dettagliata ricostruzione della complessa vicenda italiana in merito alle concessioni balneari.

²⁶ Sulle sentenze si vedano A.M. SANDULLI, *Sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società*, 3/2021, E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Giustizia Insieme*, 2021, A.M. LISCIO, *Il ruolo dell'esecutivo nell'incerto futuro delle concessioni demaniali marittime*, in *Federalismi.it*, 7/2023, 81 ss.

²⁷ Come ricorda A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il legislatore statale e per le autonomie?*, cit., 2, nota 4, il Consiglio di Stato ha espresso la propria decisione in relazione alla «proroga dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime [...] disposta dall'art. 1, cc. 682 e 683, della l. n. 145 del 30 dicembre del 2018 (legge di bilancio 2019), cui ha fatto seguito il d.l. 34 del 19 maggio 2020 (cd. decreto "rilancio"), convertito in legge n. 77 del 2020, recante misure in materia di salute e politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19: in ragione dell'emergenza sanitaria, esso ha confermato la validità e l'efficacia della proroga, già disposta, fino al 2033».

²⁸ Cfr. A.M. LISCIO, *Il ruolo dell'esecutivo nell'incerto futuro delle concessioni demaniali marittime*, cit., 87 ss.

In questo contesto normativo e giurisprudenziale, in sede di conversione del decreto-legge “milleproroghe”, le Camere hanno ri-prorogato l’efficacia delle concessioni demaniali dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024²⁹. La necessità di imporre tale ulteriore proroga sembrerebbe collegata al mancato esercizio da parte del Governo del richiamato potere legislativo delegato dal Parlamento che doveva essere esercitato entro il 27 febbraio 2023, cioè pochi giorni dopo l’approvazione definitiva della legge di conversione in esame.

Nella missiva il Presidente della Repubblica sembrerebbe porre l’accento sulla violazione della direttiva europea da parte del legislatore italiano perpetrata attraverso un’ulteriore proroga delle concessioni, che, oltre a non rispettare il diritto europeo così come sottolineato dal Consiglio di Stato, sembrerebbe stridere anche con «gli impegni in termini di apertura al mercato assunti dall’Italia nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza».

Inoltre, secondo il Presidente della Repubblica, la proroga introdotta dal legislatore potrebbe ingenerare alcuni problemi applicativi. Dopo le sentenze del Consiglio di Stato, che hanno già stabilito in via preventiva che «qualsiasi ulteriore eventuale proroga che dovesse nel frattempo intervenire» sarebbe da considerarsi senza effetto, infatti, «gli enti concedenti potrebbero ritenersi comunque legittimati a disapplicare le norme in contrasto con il diritto europeo e a indire le gare, mentre i controinteressati potrebbero essere indotti ad impugnare eventuali provvedimenti di proroga delle concessioni, alimentando ulteriormente il contenzioso»³⁰.

Quelle richiamate sembrano essere ragioni che avrebbero potuto costituire un valido motivo per esercitare il potere di rinvio della legge, soprattutto considerando che l’attuale Capo dello Stato, nell’unica occasione in cui ha esercitato tale potere, lo ha motivato in relazione alla violazione dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione per mancata conformità delle norme previste dalla legge ad alcuni obblighi internazionali.

Infine, l’ultima questione richiamata dal Presidente della Repubblica attiene all’articolo 1-bis, commi 1-6, nei quali vi è la disciplina relativa al potenziamento del ruolo direttivo e del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato nonché al potenziamento del ruolo degli ispettori della Guardia di

²⁹ Inoltre, si prevede che il termine entro il quale l’autorità competente può posticipare ulteriormente l’efficacia delle concessioni e dei rapporti in essere con atto motivato da ragioni oggettive viene differito dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025.

³⁰ Altro profilo segnalato dal Presidente della Repubblica riguarda la proroga che consente il mantenimento dei manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2023, che potrebbe produrre «possibili casi di interferenza anche con provvedimenti giudiziari di demolizione in corso».

finanza, per i quali «come si evince dalle quantificazioni della stessa relazione tecnica» vi è «una copertura finanziaria insufficiente in proiezione temporale». Tali disposizioni, dunque, sembrerebbero porsi in contrasto con l'art. 81 della Costituzione e in relazione a ciò, quindi, il Capo dello Stato evidenzia che la copertura finanziaria «dovrà essere integrata con il primo provvedimento legislativo utile». Anche in questo caso, quindi, in presenza di una illegittimità costituzionale, che peraltro è stata utilizzata come fondamento nella stragrande maggioranza dei casi in cui è stato esercitato il potere di rinvio presidenziale della legge³¹, il Presidente della Repubblica non ha ritenuto di attivare il potere previsto dall'art. 74 della Costituzione ma, al contempo, non ha rinunciato a comunicare pubblicamente la mancata copertura finanziaria della legge e la conseguente violazione della Costituzione.

4. La decadenza del decreto-legge quale ragione del mancato utilizzo del potere di rinvio

In presenza di quelle che sembrano essere delle illegittimità ritenute evidenti è necessario chiedersi quali siano le ragioni per le quali il Presidente della Repubblica ha ritenuto di non dover pervenire all'attivazione del potere di rinvio della legge.

La ragione principale – probabilmente l'unica – che induce il Presidente della Repubblica a non esercitare il potere di rinvio della legge sembrerebbe da far risalire all'effetto impeditivo di tale potere quando esso è esercitato in riferimento ad una legge di conversione del decreto-legge che, stante la quasi certa impossibilità per il Parlamento di poter riapprovare in tempo utile la legge, comporterebbe la decadenza con effetto retroattivo del decreto stesso³². In questo senso è chiaro il messaggio del Capo dello Stato che si dichiara «consapevole della delicatezza, sotto il profilo costituzionale, del rinvio alle Camere esercitato nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge, a pochi giorni dalla sua scadenza: farebbe, inevitabilmente, venir meno, con effetti

³¹ Si tratta infatti della motivazione utilizzata in più della metà dei rinvii delle leggi esercitata dai Presidenti della Repubblica (cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 23 ss., G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 18 ss.).

³² Motivo, questo, che è stato utilizzato dallo stesso Mattarella anche nella già richiamata lettera riferita alla promulgazione della legge n. 106 del 2021, di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante “*Misure urgenti connesse all'emergenza Covid*”, nella quale aveva giustificato la promulgazione «in considerazione dell'imminente scadenza del termine per la conversione e del conseguente alto rischio, in caso di rinvio, di pregiudicare o, quantomeno, ritardare l'erogazione di sostegni essenziali per milioni di famiglie e di imprese».

retroattivi, in molti casi in maniera irreversibile, tutte le numerose altre disposizioni che il decreto-legge contiene, determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme».

Se il rinvio della legge di conversione di un decreto-legge sembrerebbe senz'altro nelle possibilità del Capo dello Stato, poiché la Costituzione prevede che tale potere sia esercitabile in via generale per qualsiasi legge di rango ordinario, senza contemplare alcun tipo di distinzione³³, non va sottaciuto che il rinvio della legge di conversione nei fatti potrebbe trasformarsi in un vero e proprio veto presidenziale. Proprio per questa ragione una parte della dottrina ha ritenuto che il Presidente della Repubblica non possa esercitare il potere di rinvio in relazione a tali leggi³⁴ o, quantomeno, si è sostenuto che il rinvio della legge possa essere esercitato solamente nel caso in cui al Parlamento residui un lasso di tempo sufficiente per provvedere alla riapprovazione della legge precedentemente rinviata³⁵.

Le preoccupazioni emerse nella dottrina e rimarcate dallo stesso Presidente Mattarella sembrano essere confermate anche dalla prassi.

La legge di conversione è stata infatti oggetto di rinvio presidenziale in undici occasioni (durante le presidenze Cossiga³⁶, Scalfaro³⁷ e Ciampi³⁸) e tranne in un caso, in cui il Parlamento ha

³³ Così, per esempio, V. ANGIOLINI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2 s.

³⁴ Nel senso di una preclusione nei confronti del rinvio delle leggi di conversione si vedano G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli 1967, 170, V. DI CIOLÒ, *Questioni in tema di decreti-legge*, Giuffrè, Milano, 1970, 349 s. Dubbi sulla possibilità di rinviare la legge di conversione sono espressi da M. CORSO, *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, 109 ss. e, da ultimo, da A. CELOTTO, *Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge? (note minime sulla lettera del pres. Mattarella rispetto alla legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198)*, in *Consulta Online*, 1/2023, 149 s., il quale ritiene che il rinvio della legge di conversione non sia una pratica costituzionalmente corretta.

³⁵ In questo senso si vedano S.M. CICONETTI, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 3097 ss., C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, ora in ID, *Diritto costituzionale vigente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1991, 268 s. e nota 102.

³⁶ Si tratta di cinque leggi: la legge di conversione del decreto-legge 22 dicembre 1986, n. 882, recante "Fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi" rinviata alle Camere con messaggio del 19 febbraio 1987; la legge di conversione del decreto-legge 25 febbraio 1987, n. 48, recante "Fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi" rinviata alle Camere con messaggio del 17 aprile 1987; la legge di conversione del decreto-legge 30 ottobre 1987, n. 442, recante "Fiscalizzazione oneri sociali, proroga sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS", rinviata alle Camere con messaggio del 28 dicembre 1987; la legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 1989, n. 196, recante "Evasione contributiva, fiscalizzazione oneri sociali, sgravi contributivi nel Mezzogiorno e finanziamento patronati", rinviata alle Camere con messaggio del 28 luglio 1989;

riapprovato la legge entro sessanta giorni dall'emanazione del decreto-legge³⁹, l'effetto dell'esercizio del potere di rinvio presidenziale è stato proprio quello di determinare la decadenza del decreto-legge causato dalla sua mancata conversione in legge.

In virtù delle buone probabilità circa la decadenza di un decreto-legge a seguito del rinvio presidenziale, una soluzione potrebbe essere quella di ipotizzare l'introduzione del rinvio parziale della legge di conversione sottoposta alla promulgazione. Tale possibilità consentirebbe al Presidente della Repubblica di non ostacolare il processo di conversione, ma allo stesso tempo di eliminare le disposizioni aggiunte in quella sede e che potrebbero essere elusive dei principi costituzionali⁴⁰.

Tale ipotesi, suggerita peraltro in passato anche dal Presidente Napolitano⁴¹, non pare in primo luogo attuabile a Costituzione vigente, nella quale sembra emergere chiaramente il carattere unitario

la legge di conversione del decreto-legge 13 agosto 1991, n. 285 recante “*Disposizioni urgenti concernenti taluni criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, la repressione del contrabbando di tabacchi, le tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori, nonché l'Amministrazione finanziaria*”, rinviata alle Camere con messaggio del 31 ottobre 1991.

³⁷ Scalfaro ha rinviato alle Camere quattro leggi di conversione di un decreto-legge: la legge di conversione del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 401, recante “*Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali*”, rinviata alle Camere con messaggio dell'11 agosto 1994; la legge di conversione del decreto-legge 19 settembre 1994, n. 545, recante “*Norme di interpretazione e di modificazione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, e successive integrazioni, concernente la soppressione dell'EFIM*”, rinviata alle Camere con messaggio del 18 novembre 1994; la legge di conversione del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 28, recante “*Interventi urgenti in materia di trasporti e di parcheggi*”, rinviata alle Camere con messaggio alle Camere del 1 aprile 1995; la legge di conversione del decreto-legge 29 aprile 1995, n. 135, recante “*Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità*”, rinviata alle Camere con messaggio del 28 giugno 1995.

³⁸ Si tratta della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante “*Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura*”, rinviata alle Camere con messaggio del 29 marzo 2002 e della legge di conversione del decreto-legge n. 2 del 2006, recante “*Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa*”, rinviata alle Camere con messaggio del 3 marzo 2006.

³⁹ È il caso della legge di conversione del decreto-legge n. 2 del 2006 richiamato nella nota precedente. Il decreto-legge era stato emanato il 10 gennaio 2006, le Camere avevano approvato il testo della legge di conversione il primo marzo, il Presidente Ciampi aveva rinviato alle Camere il 3 marzo e, infine, l'11 marzo 2006, poco prima della scadenza dei sessanta giorni, le Camere avevano riapprovato la legge di conversione (legge n. 81 del 2006).

⁴⁰ Cfr. A. CELOTTO, *Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge?*, cit., 149 s.

⁴¹ Il quale nella lettera del 22 maggio 2010 inviata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato dopo aver promulgato la legge di conversione del cosiddetto “decreto incentivi” rilevava che «non si è ritenuto possibile un rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di 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: ipotesi che meriterebbero peraltro di essere prese in considerazione, anche per via di revisione costituzionale». Sulla lettera si veda N. MACCABIANI, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto “Incentivi”*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010, spec. 5 ss.

della promulgazione e della procedura parlamentare di approvazione della legge⁴². Non a caso, infatti, quando si è inteso proporre il rinvio parziale della legge lo si è fatto attraverso proposte di modifica costituzionale, volte ad introdurre tale potere anche con esclusivo riferimento a quegli emendamenti introdotti dal Parlamento in sede di conversione del decreto-legge⁴³.

Ragionando *de iure condendo*, si potrebbe sostenere che il riconoscimento costituzionale del potere di rinvio parziale della legge – specialmente di quella di conversione del decreto-legge – da parte del Presidente della Repubblica potrebbe avere l’effetto di facilitare l’utilizzo di tale potere, giacché, come appare dalle lettere dei Presidenti della Repubblica, la possibile decadenza del decreto-legge costituisce certamente una sorta di limite all’attivazione del potere di controllo presidenziale⁴⁴.

In questo modo, però, il provvedimento legislativo sottoposto al vaglio presidenziale potrebbe essere “spacchettato” dal Capo dello Stato, arrivando a superare l’eventuale sintesi tra le forze politiche parlamentari che hanno prodotto le disposizioni al vaglio della promulgazione⁴⁵. Con ciò si rischierebbe di far diventare il Presidente della Repubblica un co-legislatore, in grado di indicare

⁴² Cfr. da ultimo L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 333. Ciononostante, attraverso una lettura alquanto orientata della Costituzione si è recentemente sostenuto che essa «nel disporre che “il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere, chiedere una nuova deliberazione” non presuppone affatto che tale nuova deliberazione debba interessare l’intero testo legislativo approvato, altrimenti, a ben vedere, il costituente avrebbe dovuto scrivere “chiederne una nuova deliberazione”» (S. CURRERI, *Sull’auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, in *LaCostituzione.info*, 9 marzo 2023). Nel senso di ammettere il potere di rinvio parziale per le leggi di conversione dei decreti-legge anche a Costituzione vigente si veda anche S. STAMMATI, *Sull’ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 1 ss.

⁴³ In riferimento all’attuale Legislatura può essere richiamato in questo senso il ddl (A.C. 607) a prima firma dell’on. Baldino, nel quale, oltre a prevedere delle esplicite limitazioni alle modifiche che il Parlamento può introdurre in sede di conversione dei decreti-legge, si stabilisce che «Il Presidente della Repubblica promulga le leggi di conversione dei decreti-legge limitatamente alle disposizioni conformi all’articolo 77, quarto comma. Per le disposizioni non conformi ai requisiti ivi previsti [il Presidente della Repubblica può rinviare alle Camere]». Diversamente, il disegno di legge A.C. 3226, a prima firma dell’onorevole Ceccanti, presentato nella scorsa Legislatura, introduceva per tutte le leggi la possibilità per il Presidente della Repubblica di un rinvio parziale, stabilendo che potesse essere richiesta una nuova deliberazione in riferimento «ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere». Allo stesso tempo, per le leggi di conversione si stabiliva che «possono essere oggetto di rinvio parziale soltanto le disposizioni introdotte dalle Camere».

⁴⁴ Come sottolinea L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 333 s., il rinvio parziale, oltre a facilitare il Capo dello Stato nell’esercizio di tale potere, potrebbe essere funzionale a «realizzare una garanzia effettiva delle prerogative del Parlamento, frustrate dall’abuso della corsia preferenziale che la conversione di un decreto offre alla maggioranza parlamentare».

⁴⁵ Cfr. F. SORRENTINO, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell’art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2, il quale sottolinea che la legge è il «frutto degli equilibri politici raggiunti: spezzarne l’unità [...] significa intervenire sulla volontà del legislatore».

quali disposizioni di una legge debbano entrare in vigore, attraverso la promulgazione, e quali invece debbano ritornare in Parlamento ed eventualmente entrare in vigore in un momento diverso rispetto alle prime⁴⁶.

In verità la dottrina ha anche proposto alternative che sembrerebbero meno dirompenti sull'equilibrio tra i diversi poteri dello Stato e sarebbero attuabili a Costituzione vigente. Si è ricordato, per esempio, che il Parlamento ha sempre la possibilità, ai sensi dell'articolo 77, terzo comma della Costituzione, di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti, ridimensionando così l'effetto della mancata conversione del decreto-legge dovuta al rinvio presidenziale⁴⁷, oppure si è proposto di consentire al Governo di emanare un nuovo decreto-legge – legittimandone quindi la reiterazione – che riproponga le disposizioni del decreto originario⁴⁸.

⁴⁶ Sul rischio che il Capo dello Stato possa tramutarsi così in co-legislatore si vedano N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibile) opzioni di fondo e quale profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Maggioli, Roma, 2016, 166, C. FUSARO, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 3, C. PINELLI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2.

⁴⁷ Su tale ipotesi si veda in particolare D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, 145 s.

⁴⁸ V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge e rinvio presidenziale*, in *Astrid*, 2008, 2, il quale sottolinea che questa sarebbe «una eccezione al divieto di reiterazione del decreto-legge non convertito in termini, sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996, [che] si potrebbe in questo caso giustificare in base alla nuova ragione di urgenza derivante dalla decadenza del primo decreto a seguito del rinvio presidenziale, permanendo i motivi originari dell'urgenza del provvedere». In modo conforme a questa impostazione si vedano anche P. CARNEVALE, D. CHINNI, *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*, cit., 15 ss. Anche D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 146 s., ponendo l'accento sulla differenziazione che intercorre tra la mancata conversione del Parlamento (per diniego o per inutile decorso dei sessanta giorni) e la mancata conversione a seguito di rinvio presidenziale, ritiene che debba considerarsi legittima la ripresentazione di un «decreto legge dal contenuto identico, in tutto o in parte, a quello decaduto a seguito del rinvio presidenziale ex art. 74 Cost.». Per l'Autore, infatti, in questo caso, «il decreto-legge non sarebbe certo adottato *contro* la volontà parlamentare, esplicita o implicita, di non convertire – che è la ragione per cui si è qui sostenuto che la rinnovazione con decreto-legge di un precedente decreto-legge non convertito sia una *funzione vietata* – ma, all'inverso, *assecondando* la volontà di convertire manifestata dalle Camere con l'approvazione della legge di conversione». In senso favorevole alla possibile reiterazione del decreto-legge si veda anche D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi, Tomo I, Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2011, 286 ss. Contrario a questa soluzione G. SERGES, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con specifico riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 3. Anche secondo I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, 119 s., non sarebbe ammissibile una reiterazione del decreto-legge, perché anche in questa ipotesi vi sarebbe un contrasto con la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale.

Indipendentemente dalla circostanza che l'ordinamento sembra poter offrire degli strumenti per evitare le infauste conseguenze determinate dalla decadenza del decreto-legge a seguito dell'esercizio del potere di rinvio presidenziale di una legge di conversione⁴⁹, desta comunque qualche perplessità il costante ricorso ai possibili effetti negativi che si determinerebbero nel caso di rinvio della legge di conversione al fine di giustificare il mancato utilizzo del potere di controllo affidato dalla Costituzione al Presidente della Repubblica.

Specialmente in una situazione in cui la produzione legislativa è caratterizzata dall'abuso del decreto-legge e da diverse alterazioni delle procedure parlamentari per la loro conversione, il Capo dello Stato non può accontentarsi di non meglio specificate iniziative che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe assunto, in dialogo con i Presidenti delle Camere, per limitare il ricorso al decreto-legge⁵⁰, specialmente se queste iniziative provengono da un Governo che nei pochi mesi

⁴⁹ Tra questi strumenti la dottrina ne ha invero ipotizzati anche altri, sempre attuabili – in ipotesi – a Costituzione vigente, che rispetto a quelli citati nel testo non sembrano però essere conformi al dettato costituzionale. In questa prospettiva si è avanzata l'ipotesi che a seguito del rinvio della legge di conversione alle Camere sarebbe consentito deliberare nel tempo che è a disposizione del Capo dello Stato per promulgare la legge (anche quella di conversione, in questa interpretazione), ovvero sia i 30 giorni stabiliti dall'articolo 73 della Costituzione, cosicché le Camere «avrebbero la possibilità di procedere ad una nuova deliberazione sulla legge stessa purché ciò renda possibile la promulgazione in tempo utile – vale a dire nel termine di un mese dalla approvazione originaria della legge di conversione – della legge rideliberata» (P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 293), oppure si è ipotizzato che il rinvio della legge di conversione non costituisca una causa di decadenza del decreto con effetto *ex-tunc* (perché la conversione sarebbe da considerarsi già intervenuta con la deliberazione da parte delle due Camere) ma avrebbe il solo effetto di «produrre la sospensione dell'efficacia della legge di conversione per il futuro», con la conseguenza che «gli effetti prodotti sino al momento del rinvio non possono essere annullati» (S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XI, 1996, 466 s., nota 194). Tali ipotesi invero non convincono, giacché, pur se parte della dottrina sembra essere orientata nel ritenere che il termine dei sessanta giorni sia riferito esclusivamente alla conversione da parte del Parlamento (C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 267 s.), sembra doversi ritenere che il procedimento di conversione del decreto-legge debba concludersi in tutti i suoi passaggi (conversione da parte delle Camere, promulgazione da parte del Capo dello Stato, pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale ed entrata in vigore) nel termine costituzionalmente fissato per la validità del decreto-legge (i sessanta giorni) e che qualsiasi evenienza che ne impedisca il perfezionamento in quel lasso di tempo (come appunto può accadere con il rinvio) ne determini la decadenza (L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-82. La formazione delle leggi. Tomo II*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, 79 s.).

⁵⁰ Il Capo dello Stato, infatti, nella lettera ha elogiato «l'iniziativa che il Presidente del Consiglio dei ministri ha di recente assunto, in dialogo con i Presidenti delle Camere, sottolineando l'abuso della decretazione d'urgenza e la circostanza che i decreti-legge siano da tempo divenuti lo strumento di gran lunga prevalente attraverso il quale i Governi esercitano l'iniziativa legislativa. Come ha osservato il Presidente del Consiglio, un'inversione di tendenza potrà aversi con il recupero di un'adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo e di una corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l'approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria». Quello cui si riferisce il Capo dello Stato sarebbe un singolo incontro tra Presidente della Camera e Presidente del Consiglio avvenuto il 20 gennaio 2023, nel quale si sarebbe discusso in merito all'introduzione di nuovi modelli per un maggior coordinamento tra Governo e Parlamento anche nell'ottica della riduzione dell'uso dei decreti-legge in favore dei disegni di legge del Governo, che potrebbero avere, negli intenti dei due Presidenti, una strada privilegiata in Parlamento attraverso la garanzia di tempi certi durante il procedimento parlamentare (v. F. VERDERAMI,

che sono trascorsi dal suo insediamento ha già esercitato in ben ventisei occasioni il potere di adottare i decreti d'urgenza.

Viceversa, parrebbe essere giunta l'ora in cui il Presidente della Repubblica dia “un segnale” forte alle forze politiche e rinvii davanti ad evidenti illegittimità la legge di conversione del decreto-legge, anche in ragione del fatto che la prassi ha dimostrato ormai che i vari e sempre più frequenti moniti presidenziali non sembrano aver ottenuto alcun tipo di effetto persuasivo sulle diverse maggioranze che si sono avvicinate al governo del Paese.

Il cambio di marcia della leader per rafforzarsi al timone: la nostra azione sia più coordinata, in Corriere.it, 20 gennaio 2023).