



ALESSANDRA MAZZOLA*

I CONTROLLI IN SEDE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE**

Abstract [It]: L'articolo prende le mosse dalla sentenza n. 215 del 2023 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale la legge di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021. Su tale fonte aveva già avuto modo di pronunciarsi, in sede di promulgazione, il Presidente della Repubblica attraverso una lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri. L'intenzione del Capo dello Stato, con tale strumento di comunicazione non contemplato dalla Carta costituzionale, era quello di porre in luce l'opportunità (oltre che la necessità) che attraverso la legge di conversione non siano introdotte nell'ordinamento norme estranee alla fonte decretizia. La sentenza del Giudice costituzionale ribadisce la propria, costante, giurisprudenza in materia di omogeneità della legge di conversione del decreto-legge e arriva a sanzionare con la dichiarazione di incostituzionalità la legge di conversione. Dopo aver analizzato il ruolo che la Costituzione affida agli organi di garanzia rispetto ai controlli che sono chiamati a esercitare su quest'ultima fonte del diritto, si offre qualche riflessione attorno ai vizi che interessano il rapporto politico-costituzionale tra Governo e Parlamento e che producono i propri effetti sul sistema delle fonti del diritto.

Abstract [En]: The essay examines judgment No. 215 of 2023 by the Constitutional Court, which declared unconstitutional the conversion law of decree-law No. 73 of 2021. During the conversion process, the President of the Republic had already expressed in a letter to the Presidents of the Chambers and the Prime Minister the need for the conversion law to not introduce norms unrelated to the original source. The judgment confirms the consistent constitutional jurisprudence regarding the consistency of conversion laws. After analyzing the role of oversight bodies concerning this legal source, there is an attempt to reflect on the flaws affecting the political-constitutional relationship between the Government and Parliament.

Parole chiave: Decreto-legge, Legge di conversione del decreto-legge, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Fonti del diritto.

Keywords: Decree-law, Conversion into law of the decree-law, President of the Republic, Constitutional Court, Sources of law.

SOMMARIO: 1. La legge di conversione del decreto-legge. – 2. Il Presidente della Repubblica nella fase integrativa dell'efficacia, dal rinvio alle promulgazioni dissenzienti. – 3. I risvolti delle sentenze della Corte costituzionale in tema di omogeneità della legge di conversione del decreto-legge. – 4. Brevi considerazioni sulla funzione di controllo degli organi di indirizzo politico.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Brescia.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. La legge di conversione del decreto-legge

Com'è noto, in situazioni straordinarie di necessità e urgenza il Governo può adottare sotto la propria responsabilità atti che hanno lo stesso valore della legge, la cui permanenza nell'ordinamento è subordinata alla conversione in legge da parte delle Camere¹. L'intervento parlamentare restaura invero l'ordine delle competenze stabilizzando, eventualmente, anche gli effetti della normativa provvisoriamente in vigore². La fonte che riporta "ordine nell'ordinamento" non può essere considerata una legge *tout court*, quanto piuttosto una «legge tipica a competenza predeterminata»³, tanto che l'Esecutivo non gode di alcuna facoltà circa la presentazione del disegno di legge di conversione. Quest'ultimo, anzi, «s'impone»⁴ al legislativo perlomeno rispetto alla presa di conoscenza dell'esistenza della fonte decretizia, lasciando in ogni caso libere le Camere di decidere se convertirla in legge facendola rientrare sotto la propria responsabilità o se lasciarla decadere, ribadendo quella del Governo⁵.

L'atto provvisorio con forza di legge è allora il «presupposto essenziale» della legge di conversione⁶, il cui contenuto è almeno in parte vincolato alla fonte dalla quale origina⁷ e

¹ Le rigorose condizioni alle quali l'Esecutivo è ammesso all'esercizio della funzione legislativa, non già ad assumerne la titolarità, lasciano intendere che la possibilità di turbare «l'ordine naturale delle competenze» legislative tra i poteri dello Stato dovrebbe essere un'eventualità assai rara (L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanchielli-Il Foro italiano, 1979, 76). Ciò si evince del resto dal «principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali» in forza del quale le possibilità che sia il Governo a esercitare la potestà legislativa «sono da ritenere eccezionali» (Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 1961, § 5 *Cons. dir.*).

² Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, CEDAM, 1967, 754; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, Giuffrè, 1970, 290 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, CEDAM, 1989, 75 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 2000, 258; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2011, 106; D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 1/2012, 77-78.

³ V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., 303. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000, 93 afferma che la legge di conversione «presuppone l'esistenza di un decreto da convertire, cui si rifà anche nella propria formulazione testuale». In questo senso si esprimono anche G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., 127; A. PACE, *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, in *Politica del diritto*, n. 3/1995, 45; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 242; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, cit., 103-105; D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli*, cit., 78-80. Nonché, come si vedrà nel prosieguo, Corte costituzionale, sentenze nn. 22 del 2012, 32 del 2014, 145 del 2015, 226 del 2019, 210 del 2021, 245 del 2022 e 215 del 2023.

⁴ D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli*, cit., 80.

⁵ In questo senso si vedano almeno C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 847; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 205 e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM, 2009, 195.

⁶ C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 849.

⁷ G. SERGES, *Brevi note sulla legge di conversione del decreto-legge come legge "tipizzata" e suoi limiti al potere di emendamento parlamentare*, in I. LOIODICE - R. G. RODIO (a cura di), *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, Cacucci editore, 2012, 309 ha affermato che la legge di conversione è «tipizzata nella competenza» poiché intrinsecamente vincolata a far entrare permanentemente nell'ordinamento quanto previsto dall'Esecutivo. In questo senso si vedano almeno C. ESPOSITO, *Emendamenti ai decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1956, 188, nt. 1; ID., *Decreto-legge*, cit., 849 ss.; A. PACE, *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, cit., 393 ss.; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, cit., 238; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, cit., 110 ss.; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, 365-368.

perciò i due provvedimenti si considerano parti necessarie di un solo processo legislativo⁸, confermando la tipicità della legge di conversione rispetto a quella ordinaria (art. 70 Cost.).

Dalle caratterizzazioni formali del decreto-legge e dal relativo procedimento di conversione⁹ discendono anche alcuni vincoli di tipo sostanziale che interessano anzitutto il «regime d'emendabilità»¹⁰. Il rapporto di presupposizione¹¹ tra decreto-legge e legge di conversione si pone invero in senso ostativo rispetto al Parlamento, il quale non può aggiungere in sede di conversione disposizioni estranee al contenuto della normativa provvisoriamente in vigore¹². Viceversa, l'atto legislativo potrà essere oggetto di rinvio da

⁸ G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, in *Politica del diritto*, n. 3/1996, 425 afferma che sussiste una «identità di contenuto normativo» tra il decreto-legge e la legge di conversione; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 1999, 145, ove sostiene che la legge di conversione è «costretta a muoversi nel solco tracciato dal decreto stesso». In senso contrario, invece, L. PALADIN, *Art. 77, cit., 72 e ID., In tema di decreti-legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 569 sostiene che «decreto-legge e legge di conversione vivono ciascuno di vita propria, in due periodi immediatamente successivi ma chiaramente distinti».

⁹ Sia sufficiente ricordare che il disegno di legge di conversione dell'articolato normativo provvisoriamente in vigore si pone «in deroga» alla regola per cui le leggi devono essere approvate articolo per articolo e con votazione finale – ferma l'ulteriore eccezione dei noti procedimenti decentrato e in sede redigente, che in ogni caso vedono il progetto di legge redatto in articoli – poiché si compone di un unico articolo nel quale è espressa la richiesta di stabilizzare nell'ordinamento il decreto-legge, che è allegato. Cfr. F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, in *Politica del diritto*, n. 3/1995, 425.

¹⁰ D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli*, cit., 81.

¹¹ In tema cfr. P. CARNEVALE, *Contributo ad uno studio sul vizio del presupposto soggettivo della legge. Teoria del vizio: configurazione, natura e limiti al sindacato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 84-87 ad avviso del quale va impiegato con cautela il concetto relativo al “nesso di presupposizione” poiché il rapporto tra decreto-legge e legge di conversione non esaurisce nella mera precedenza logica e fattuale del primo rispetto alla seconda, ma fonda la possibilità di adottare la stessa legge di conversione. La “sorte” del contenuto del decreto-legge è invero rimessa esclusivamente alla legge di conversione («l'atto presupponente [la legge di conversione] finisce per avere tra le mani (e decidere) il destino dell'atto presupposto [il decreto-legge]», 84). Ciò è avvalorato dalla circostanza che la legge di conversione non è obbligata a «un prendere o lasciare» dal momento che può modificare – purché entro il margine della omogeneità – il decreto-legge, *ivi*, 85. V. anche *ivi*, 28-29 dove, interrogandosi sul nesso di presupposizione, richiama il vizio del presupposto della legge di conversione del decreto-legge.

¹² Lapidaria sul punto Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014, § 4.1 *Cons. dir.*, la quale ha sancito che l'iter semplificato che contraddistingue l'adozione della legge di conversione del decreto-legge, se fosse «sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge», si porrebbe «a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» facendo venire meno la *ratio* della possibilità di adottare un procedimento legislativo in qualche modo accelerato; dunque, «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua» (*ibidem*). C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 849 afferma che «la legge di conversione, essendo caratterizzata dal suo legame con il provvedimento di urgenza del Governo che ne costituisce il presupposto essenziale, è giustificata a termini dell'art. 77 solo se nel suo contenuto non esorbiti dai limiti di una pura conversione». Dunque, in sede di conversione non è possibile proporre «emendamenti che amplino il campo di applicazione delle norme contenute nei decreti o [che] estendano tali norme a materie in esse non contemplate», così ID., *Emendamenti ai decreti-legge*, cit., 188, nt. 1. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., 7 riferisce che tra il decreto-legge e la legge di conversione sussiste un «concorso necessario sul medesimo oggetto». Non diversamente A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 2/1988, 219 sostiene che se per l'iniziativa legislativa è libera la «scelta sia della materia, sia degli interessi da regolamentare», in caso di conversione del decreto-legge «è data scelta sì degli interessi, non più però della materia che non può discostarsi da quella della proposta originaria da cui il procedimento è stato attivato». In questo senso anche S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consulta OnLine*, 1° ottobre 2012, 3, per il quale lo stretto legame di presupposizione logica, per un verso, e di consequenzialità, per altro verso, che intercorre tra il decreto-legge e la legge di conversione «non consente a quest'ultima di uscire dai binari derivanti dall'oggetto – o dagli oggetti – disciplinati» dal primo. Aderiscono a tale teoria anche P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napoletano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, 8, ove affermano che il decreto-legge e la relativa legge di conversione si contraddistinguono per il requisito dell'omogeneità, che per essere compreso nel suo valore obiettivo impone di «pensare a due omogeneità tra loro non proprio omogenee». D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, in F.

parte del Presidente della Repubblica o potrà essere sottoposto al giudizio della Corte costituzionale per contrasto con gli articoli 77 e 70 Cost.

Quantunque circoscritta, la libertà emendativa del Parlamento è tutt'altro che limitata. Siccome mediante l'approvazione della legge di conversione le Camere restaurano l'ordine delle competenze legislative e fanno rientrare sotto la propria responsabilità il contenuto della fonte provvisoriamente in vigore¹³, esse possono – o meglio, devono – esercitare un controllo sull'operato dell'Esecutivo. A tale fine, possono essere approvati emendamenti correttivi o integrativi che ripristinino l'eventuale omogeneità perduta del decreto-legge e assicurano quella della legge di conversione, se dal caso anche facendo decadere le disposizioni eterogenee. Ciò si evince bensì dall'interpretazione sistematica delle norme contenute nella Sezione II, Titolo I, Parte II della Costituzione (artt. 70-82), le quali inducono a sostenere che se fosse precluso il potere emendativo al Parlamento¹⁴, sarebbe limitato l'esercizio della funzione legislativa che lo stesso articolo 70 Cost. assegna alle Camere.

Le Aule parlamentari non sono dunque vincolate a un'alternativa secca (accettazione o rifiuto) della fonte introdotta dal Governo; se così fosse, ne sarebbe eccessivamente compressa la potestà legislativa poiché le stesse potrebbero addirittura diventare un organo di ratifica degli atti dell'Esecutivo¹⁵.

La circostanza che i due rami del Parlamento non siano vincolati a una scelta netta sul futuro dell'atto che il Governo ha ritenuto di adottare in risposta a una situazione straordinaria non equivale d'altro canto a sostenere che possono servirsi del peculiare *iter* previsto per la conversione al fine di introdurre nell'ordinamento norme estranee alla fonte

BAILO - M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, *Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Napoli, Jovene, 2023, 12-13 afferma, inoltre, che «è il decreto-legge a monte a dover avere un contenuto circoscritto e funzionale a reagire al “caso straordinario”», mentre «lo spazio che hanno gli emendamenti in sede di conversione è uno spazio delimitato, [...] derivato, da oggetto e finalità del decreto-legge». In questo senso si esprime anche C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 8.

¹³ D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, cit., 7 sostiene che «quello della conversione dovrebbe essere un momento squisitamente parlamentare, nell'ambito del quale il titolare della funzione legislativa valuta l'operato del Governo». Sulla funzione di controllo v. da ultimo C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, spec. 30.

¹⁴ Il quale, come affermato da E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1988, 831, appartiene alla «fase deliberativa del procedimento legislativo, ossia all'essenza stessa della funzione legislativa».

¹⁵ La circostanza che la titolarità della funzione legislativa resti al Parlamento anche quando è introdotto nell'ordinamento il decreto-legge è confermata dalla legge di conversione poiché, se manca, trascina con sé anche la fonte decretizia, che è come se non fosse mai esistita. Inoltre, se il decreto-legge è viziato ed è convertito, il vizio si trasferisce sulla legge di conversione e perciò ne risulta responsabile il Parlamento, dando luogo a un vizio *in procedendo*, come ha rilevato la Corte costituzionale, sentenze n. 29 del 1995 e n. 171 del 2007, nonché n. 245 del 2022 e n. 215 del 2023. In questo senso si vedano almeno C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 577 e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 166. Di diverso avviso sembrano F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, in *Diritto e società*, n. 2/1973, 358 i quali sostengono che la legge di conversione non può avere contenuto diverso dal decreto-legge poiché ha solo il compito di innovarlo limitandosi a sostituire «ad un titolo giuridico provvisorio e caducabile un altro, definitivo e certo»; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986, 291 afferma l'assoluta inemendabilità della legge di conversione del decreto-legge poiché la modifica contraddirebbe i requisiti della straordinaria necessità ed urgenza previsti, invece, dall'art. 77 Cost.; nonché, G. F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia giuridica*, X, Roma, Treccani 1988, 16 ad avviso del quale la legge di conversione «non ha la finalità di produrre norme giuridiche, ma di novare la fonte di provvedimenti adottati dal governo con decreti d'urgenza».

dalla quale originano¹⁶. Le Aule parlamentari, in altri termini, non possono avvantaggiarsi del procedimento legislativo accelerato¹⁷ previsto per stabilizzare nell'ordinamento il contenuto del decreto-legge – eludendo così i tempi, il dibattito e il compromesso che contraddistinguono il procedimento legislativo – al fine di approvare norme sulle quali, magari, sarebbe difficile raggiungere un accordo¹⁸.

Il vincolo per le Camere di discutere solo rispetto alla materia predefinita dall'Esecutivo si ritiene suffragato dal limitato arco temporale entro il quale esse devono assumere una decisione sul futuro della fonte provvisoriamente in vigore. La circostanza che in sessanta giorni i due rami del Parlamento debbano trovare un accordo su un identico testo di legge, eventualmente depurato dai vizi di cui è affetto – pena la nota decadenza, anche con effetti retroattivi, della normativa decretizia –, lascia intendere che non è materialmente possibile dibattere altre tematiche¹⁹.

Ben lungi, dunque, dall'ammettere l'«illimitata emendabilità» del decreto-legge, la possibilità che siano approvate talune modifiche è allora circoscritta e vincolata al fine di sanare «aporie e lacune nella disciplina» adottata d'urgenza²⁰, ribadendo il vincolo d'interdipendenza tra decreto-legge e legge di conversione. Tale rapporto di stretta

¹⁶ In senso contrario L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, cit. e ID., *Art. 77*, cit., 76 il quale afferma che se si volesse «impedire o circoscrivere specificamente le modifiche apportabili in sede di conversione dei decreti-legge, non basterebbero allo scopo le leggi ordinarie, né regolamenti parlamentari, ma sarebbe indispensabile una revisione costituzionale». *Op. ult. cit.*, 84-85 sostiene che il Parlamento, proprio perché titolare della funzione legislativa, ha sempre la possibilità di «ampliare o restringere la portata dei decreti legge, nella medesima misura normalmente consentita per qualsiasi altro disegno di legge» chiamato ad approvare; ad avviso dell'A. non è possibile sostenere che l'organo titolare della funzione legislativa è «più vincolato quando converte un decreto-legge» anziché quando discrezionalmente decide «di regolare con leggi successive i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti». Di questa interpretazione si avvale F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 218, ad avviso del quale non è possibile impedire al Parlamento l'esercizio della funzione legislativa che costituzionalmente gli appartiene; pertanto, le Camere sono libere di introdurre «disposizioni modificative, soppressive o aggiuntive di quelle oggetto di conversione». In questo senso anche G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 21, ad avviso del quale se non si consentisse alle Assemblee rappresentative di modificare il contenuto del decreto-legge, si affermerebbe l'«esito paradossale per cui volendo contrastare l'uso illegittimo del potere straordinario del Governo si limita il potere ordinario del Parlamento».

¹⁷ O «motorizzato», come fra gli altri affermato da G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, UTET, 1988, 177; A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 2 e A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 143.

¹⁸ Ciò nonostante, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., 149 sostiene che quello relativo alla conversione in legge del decreto-legge è un «procedimento legislativo alternativo» proprio in considerazione delle anomalie che in questa sede si verificano.

¹⁹ I sessanta giorni previsti dall'articolo 77 della Costituzione per la conversione in legge, ad avviso di M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 845 sono volti ad «assicurare quel minimo di approfondimento e di contraddittorio» che garantisca «la consapevolezza e l'autonomia delle scelte operate collettivamente dalle Assemblee, rispetto alle proposte, pur tecnicamente argomentate e politicamente autorevoli, provenienti dal Governo». In questo senso anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, 263 e D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, cit., 11.

²⁰ In questo senso si esprime G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, cit., 425-426, redattore peraltro della sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, che com'è noto segna il punto di svolta in tema di limiti all'emendabilità dei decreti legge. L'A. sostiene che «da sequenza tipica prevista dall'art. 77 si instaura tra atti sul presupposto della identità di contenuto normativo» e siccome non è possibile pretendere dal diritto «precisione e nettezza logico-matematiche, questa identità può tollerare, al massimo, marginali rettifiche». In questo senso anche S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, cit., 2 ad avviso del quale è possibile modificare il contenuto del decreto-legge in sede di conversione purché la modifica resti «all'interno dei confini di quel contenuto originario»; viceversa, dovrà essere registrata l'«illegittimità, *pro parte*, della legge di conversione».

conseguenzialità induce peraltro a sostenere che, se a seguito degli emendamenti approvati dovesse emergere una normativa difforme rispetto a quella originaria, si verificherebbe un implicito rifiuto – ancorché parziale – di conversione²¹. Invece, se pur tenendo fede alle disposizioni contenute nell’atto provvisorio con forza di legge, in sede di conversione ne fossero “occultamente” introdotte delle altre servendosi del procedimento accelerato e a dibattito ridotto, la normativa aggiunta dovrebbe essere considerata incostituzionale per lesione dell’art. 77 Cost. (e forse anche dell’articolo 70)²².

Nonostante i limiti che la Costituzione stabilisce rispetto alla possibilità di adottare il decreto-legge e al contenuto della relativa legge di conversione, la prassi muove in senso assai difforme giacché, com’è noto, le forze politiche sfruttano tale peculiare *iter legis* per immettere nell’ordinamento disposizioni estranee a quelle contenute nel decreto da convertire²³.

Questa è però solo la punta dell’*iceberg*, mentre il vizio più rilevante si ritiene consista nell’abuso²⁴ della fonte decretizia, la quale offre senza dubbio alle Aule parlamentari diverse possibilità di servirsi del procedimento di conversione in legge senza che si verifichi alcuna forma di opposizione alla “usurpazione” della funzione legislativa. Le Camere risultano ormai «“complici” e non semplicemente “vittime”» dell’abuso della decretazione d’urgenza²⁵ poiché si avvantaggiano della corsia privilegiata del procedimento di conversione.

Prima che si stabilizzasse il cosiddetto fenomeno di fuga dalla legge, causando una possibile ingiustificata alterazione tra poteri costituzionali (Governo e Parlamento) e tra funzioni costituzionalmente affidate solo all’organo della rappresentanza (delegazione legislativa e conversione in legge del decreto-legge), il legislatore ha cercato di porre rimedio alla prassi abusiva attraverso diversi strumenti procedimentali. Il riferimento è alla funzione di “filtro” attribuita ai Presidenti di Assemblea affinché dichiarino inammissibili gli emendamenti estranei al contenuto del decreto-legge (art. 96-*bis* Regolamento della Camera dei deputati e art. 78 Regolamento del Senato della Repubblica); all’istituzione del Comitato per la legislazione, cui è affidato il compito di vagliare la correttezza formale-procedurale

²¹ Così come affermato da Corte costituzionale, sentenza n. 367 del 2010.

²² Sulla possibile incostituzionalità si veda A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, cit., spec. 367. In senso contrario F. SORRENTINO - G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, UTET, 1994, 116.

²³ C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all’emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2023, 265 afferma che la legge di conversione del decreto-legge è spesso utilizzata «in modo “distorto”». Non diversamente, in passato, fra gli altri, A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, cit., 555 afferma che le forze politiche approfittano del procedimento di conversione «per immettere in un atto, pensato ad altri scopi, norme con le quali si dà regolazione di materie che con la disciplina pregressa stabilita dal Governo stesso potrebbero non avere nulla a che fare». G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, Jovene, 1967, 157 ritiene che in sede di conversione del decreto-legge le Camere sono titolari di «una funzione attiva, non diversa da quella che svolgono quando operano sui comuni progetti di legge».

²⁴ Si veda per tutti la nota monografia di A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto-legge*, I, *Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, CEDAM, 1997.

²⁵ R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in tema di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 5. V. anche D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull’abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, cit., 8-9.

dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (e non solo)²⁶; nonché, alla disciplina del decreto-legge contenuta nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, con particolare riguardo al requisito dell'omogeneità previsto al terzo comma, che si ritiene debba essere considerato bensì requisito della legge di conversione²⁷.

Previsioni di filtro e organi con funzioni anche sanzionatorie che non hanno però prodotto un effetto deterrente, né sono stati in grado di penalizzare in alcun modo Governo e Parlamento rispetto all'abuso di tale fonte del diritto. La principale causa di questo debole risultato sembra debba essere attribuita all'inidoneità dell'art. 15, legge n. 400 del 1988 a porsi quale limite all'anomalo impiego della sequenza normativa probabilmente perché non è una fonte di rango costituzionale²⁸ alla quale è stato di fatto riconosciuto un valore prevalentemente – se non esclusivamente – politico, al pari delle funzioni di filtro e controllo attribuite ai Presidenti di Assemblea e al Comitato per la legislazione, svuotandone pertanto l'efficacia normativa²⁹.

²⁶ Si veda per tutti N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis Italia, 2001, spec. 9-71 e 91-97.

²⁷ P. CARNEVALE, *La strana storia della "omogeneità normativa"*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, 8-10 si interroga sul requisito previsto dall'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 e osserva che il concetto di omogeneità normativa fa ingresso nel nostro ordinamento con la nota sentenza n. 16 del 1978 della Corte costituzionale, disciplinando i requisiti dei quesiti referendari. Con l'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 il legislatore si "appropria" del concetto di omogeneità prescrivendolo come requisito che deve essere soddisfatto dal decreto-legge, ponendosi così oltre ai «profili costituzionalmente definiti» di tale fonte (*ivi*, 8). Nel volger di poco, però, dottrina e giurisprudenza costituzionale si esprimono affermando che il parametro introdotto dall'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 non è garantito da copertura costituzionale, rappresentando piuttosto un limite «carente di capacità condizionante» (*ibidem*). Sarà solo con il rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 da parte del Presidente della Repubblica Ciampi che il requisito dell'omogeneità assumerà una connotazione peculiare. Il messaggio di rinvio, infatti, è stato argomentato a partire dall'eterogeneità delle norme aggiunte in sede di conversione, finendo per valutare la sussistenza del requisito in parola non tanto rispetto alla fonte decretizia, bensì rispetto al contenuto della legge di conversione, che ad avviso del Capo dello Stato deve essere omogeneo a quanto stabilito dal decreto-legge (*ivi*, 9-10). Di quest'interpretazione si avvale anche la Corte costituzionale, che inizia a sindacare l'omogeneità degli emendamenti aggiunti in sede di conversione più che il contenuto del decreto-legge. Così l'omogeneità, «da requisito previsto per cercare di arginare pratiche abusive nella prassi governativa in tema di decretazione d'urgenza si trasfigura in limite da far valere nei confronti di eventuali abusi di conversione» (*ivi*, 10). Peraltro, in questo modo la prescrizione contenuta nell'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 «si trasferisce» sulla legge parlamentare di conversione del decreto-legge, «facendo in qualche modo cambiar di destinatario e di obiettivo a quella medesima previsione» (*ivi*, 9-10). Cfr. anche ID., *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in corso di pubblicazione sulla Rivista *Osservatorio costituzionale*, § 3. R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in tema di emendabilità del decreto-legge*, cit., 16 sostiene invece che per produrre effetti anche rispetto alla legge di conversione, i requisiti indicati dall'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 dovrebbero essere rispettati bensì in fase di redazione dell'atto provvisorio con forza di legge; se questo è "pulito", allora sarà più complicato per il Parlamento includere, durante il processo di conversione, elementi aggiuntivi, e viceversa. In questo senso sembra esprimersi anche D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, cit., 8-9.

²⁸ A. PACE, *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, 1-2 propone, invece, di interpretare in questo senso la norma, ovvero una norma interposta in caso di giudizio di legittimità costituzionale della legge di conversione del decreto-legge poiché l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 «è meramente "esecutivo" dell'art. 77, comma 2 Cost., per cui, violandolo, si contravviene allo stesso art. 77, comma 2 Cost.». Questa teoria pare fosse già stata sostenuta in ID., *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1988, 1490. Sul punto si veda inoltre almeno A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit., 458.

²⁹ S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, cit., 2 sostiene che la norma espressa dall'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 «vale soltanto a livello politico, come scelta alla quale, per motivi di opportunità e non già di legittimità, il Governo dovrebbe attenersi». In questo senso si veda inoltre almeno G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., 176 ss.

Un tentativo di rafforzare la vincolatività giuridica della norma è stato esercitato dagli organi di garanzia. Il Presidente della Repubblica, in occasione di un rinvio di una legge di conversione di decreto-legge, ha motivato il messaggio di accompagnamento lamentando fra l'altro l'eterogeneità del testo approvato dalle Camere e ha richiamato a sostegno della propria missiva proprio l'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988³⁰. In particolare, il Capo dello Stato ha sostenuto che la norma non copre solo l'oggetto normativo di immediato riferimento (il decreto-legge), ma svolge il ruolo di parametro anche rispetto alla legge di conversione, la quale dunque deve avere contenuto omogeneo alla fonte dalla quale origina.

Probabilmente forte della censura mossa dal Presidente della Repubblica, anche la Corte costituzionale ha sostenuto le dichiarazioni di incostituzionalità della legge di conversione perché eterogenea rispetto al contenuto del decreto-legge. Il Giudice costituzionale, nell'argomentazione della dichiarazione di incostituzionalità, si è avvalso proprio dell'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988, limitandone tuttavia significativamente l'applicazione. La Consulta ha invero sostenuto che tale norma va «riferita al contenuto del decreto-legge» e perciò non può estendere la propria portata se si indaga «il contenuto di una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione»³¹.

Al di là dell'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale, la debole efficacia dell'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 a porsi quale limite all'introduzione nella legge di conversione di emendamenti estranei al contenuto del decreto-legge sembra frutto del “camaleontico” ruolo dell'omogeneità, che muta in base al soggetto istituzionale al quale si riferisce. Nei confronti del Parlamento svolge la funzione di «limite generale al *potere* (legislativo) di conversione», mentre con riguardo all'Esecutivo «si configura come un limite rispetto all'atto e non al *potere* di adottarlo», atteso che il requisito dell'omogeneità che vincola ogni decreto «può essere superato attraverso l'esercizio opportunamente frazionato di quel *potere*»³².

In merito a questo aspetto viene in soccorso l'elaborazione giurisprudenziale del requisito dell'omogeneità, con particolare riguardo a quella contenutistica (ovvero l'unità di oggetto della materia normata dal decreto-legge) e a quella teleologica (cioè il vincolo finalistico delle norme contenute nella fonte decretizia)³³. Quest'ultima si ritiene goda di una portata estensiva rispetto alla prima, tanto è vero che consente di considerare

³⁰ Si veda il Messaggio di rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 Cost. trasmesso alla Presidenza il 29 marzo 2002 che aveva a oggetto la conversione in legge, con modificazioni, 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. Riferendosi alle numerose norme aggiunte in sede di conversione, il Presidente della Repubblica Ciampi ha rilevato che «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».

³¹ Corte costituzionale, sentenza n. 391 del 1995, § 5 *Cons. dir.*

³² P. CARNEVALE, *La strana storia della “omogeneità normativa”*, cit., 11.

³³ Su cui si veda N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati*, cit., 38-46; P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2003, 409-415; 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*, n. 1/2014, 7-8.

omogeneo il decreto-legge anche quando è composto da norme in qualche modo eterogenee; tale opzione è possibile laddove l'assenza di omogeneità risulti necessaria per risolvere la situazione di necessità e urgenza che giustifica la rapida risposta istituzionale attraverso il decreto-legge. Questa “deroga” consente di sostenere che l'omogeneità della legge di conversione è essenzialmente «delineata, nei suoi contorni obiettivi»³⁴, dal decreto-legge che, focalizzandosi su specifiche relazioni e istituti, stabilisce il limite entro il quale è legittimo l'intervento di modifica da parte del Parlamento.

I rimedi di tipo politico-istituzionale adottati per arginare l'utilizzo distorto della legge di conversione non hanno sortito l'effetto auspicato neppure dal punto di vista politico probabilmente perché l'Esecutivo è sostanzialmente protagonista bensì nel processo di conversione; questi, infatti, «corregge, modifica, integra» la legge di conversione per mezzo degli emendamenti proposti da sé o dai parlamentari di maggioranza³⁵. L'“egemonia” del Governo anche nella fase di competenza parlamentare è peraltro accentuata dall'ormai stabile «tracotanza procedimentale»³⁶ che si produce, in particolare, attraverso la presentazione di maxiemendamenti accompagnati dalla questione di fiducia con i quali l'Esecutivo scandisce, di fatto, i tempi e i contenuti del procedimento di conversione relegando il dibattito solo presso un ramo del Parlamento.

Allo “sbilanciamento” del sistema delle fonti del diritto a favore del Governo non si è verificata alcuna opposizione dell'organo titolare del potere legislativo³⁷, mentre qualche argine è stato posto dagli organi di garanzia. Tralasciando le ragioni della progressiva erosione da parte del Governo della funzione legislativa, sembra interessante valutare il contributo che l'organo di indirizzo politico-costituzionale³⁸, il Presidente della Repubblica, e quello di chiusura del sistema, la Corte costituzionale, hanno offerto per cercare di riportare l'esercizio della funzione legislativa all'interno delle Aule parlamentari.

2. Il Presidente della Repubblica nella fase integrativa dell'efficacia, dal rinvio alle promulgazioni dissenzienti

Il Presidente della Repubblica annovera tra le proprie funzioni quella della promulgazione delle leggi e, per quanto di maggior interesse in questa sede, quella del rinvio,

³⁴ P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit., 417.

³⁵ D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, cit., 7.

³⁶ P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, in M. CARTABIA - M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto, I Tematici, Potere e Costituzione*, V, Milano, Giuffrè, 2023, 150.

³⁷ Ad avviso di R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in tema di emendabilità del decreto-legge*, cit., 26 la distorsione dell'utilizzo delle fonti del diritto è causata anzitutto dai «mutamenti delle forme del confronto e della comunicazione politica, ulteriormente accentuatesi nell'era di Internet e dei *social network*», ben al di là rispetto alla noncuranza delle disposizioni regolamentari sulla programmazione dei lavori.

³⁸ Così come inteso da P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, UTET, 1966, 715-729.

uno «strumento strutturalmente interlocutorio»³⁹ mediante il quale chiede alle Camere di rivedere il testo di legge che ritiene presenti alcune frizioni con i principi costituzionali.

Com'è noto, non è un veto ma una richiesta di riesame che rivolge alle Aule parlamentari⁴⁰, posto che esse possono superare l'obiezione mossa dal Capo dello Stato attraverso la semplice riapprovazione della legge⁴¹. Si considera dunque uno strumento «riflessivo» poiché dovrebbe indurre le forze politiche a valutare l'opportunità costituzionale dell'adozione dell'atto.

Si discute se il rinvio possa essere esercitato solo laddove il Presidente della Repubblica ravvisi vizi procedurali o di illegittimità costituzionale, quantomeno manifesta⁴², o se possa concernere anche il merito della disciplina legislativa⁴³; del resto, dalla lettura dell'art. 74

³⁹ P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015, 122.

⁴⁰ In questo senso almeno C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, Treccani, 1988, 11 e A. MALESARDI, *Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1985, 3.

⁴¹ M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, 18 afferma che si tratta di un potere non «ultimativ[o]» per il Presidente della Repubblica.

⁴² Tra coloro che ritengono che il rinvio possa essere esercitato solo al fine di garantire la correttezza formale della legge si vedano V. SICA, *La controfirma*, Napoli, Jovene, 1953, 176, il quale afferma che «la richiesta di una nuova deliberazione non può avvenire per motivi di merito o di opportunità di una particolare disciplina legislativa». L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 213-215, sostiene che il «controllo presidenziale sulle leggi da promulgare, là dove si svolga con esiti negativi, dev'essere ancorato ai parametri costituzionali», dunque non sono ammissibili i «rinvii di puro merito», che «non dovrebbero trovare posto [nemmeno] nella prassi, qualora ispirata ad una corretta visione delle attribuzioni presidenziali». G. U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, 713 subordina la possibilità del rinvio alla sussistenza di un doppio, ancorché connesso, requisito («un'incostituzionalità evidente, difficilmente contestabile da persone in buona fede», la quale «deve aver generato significative ribellioni nel corpo politico e sociale»); in assenza di uno dei due elementi il Capo dello Stato dovrebbe astenersi dal rinvio ed eventualmente la questione dovrà essere risolta dal Giudice costituzionale. Più di recente, F. FERRARI, *Tra poteri e responsabilità. Prerogative presidenziali e controfirma ministeriale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, 397, nt. 54 afferma che «il Presidente della Repubblica non potrebbe esercitare il potere di rinvio per motivi di merito politico, ma solo in caso di evidente incostituzionalità». Su una posizione più morbida, ma che sembra comunque escludere la possibilità che il rinvio sia esercitato per motivi di puro merito, P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi. Nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, Giuffrè, 2000, 329, ad avviso del quale questo tipo di esercizio della prerogativa prevista dall'art. 74, primo comma, Cost. avvicinerebbe tale potere «a quello della sanzione, introducendo, con una sua propria valutazione discrezionale degli interessi in gioco, il Capo dello Stato nel procedimento di formazione della legge, dal quale in modo inequivoco è stato escluso dal costituente [e] rischierebbe di renderlo strumento di una parte politica, ciò in piena contraddizione con il suo ruolo *super partes*»; nonché I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 156 ss., che pone particolare accento sulla necessità che il Presidente della Repubblica non rinvii qualora in questo modo possa influenzare l'indirizzo politico.

⁴³ Ritengono, invece, che il Capo dello Stato possa svolgere anche rilievi di merito in sede di rinvio F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1955, 97; A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1958, 747 il quale però precisa che sarebbe meglio se tali rinvii fossero rari; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblica*, n. 2/1958, 319 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, Giuffrè, 1960, 635, nt. 40; F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 1022; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, in G. BRANCA (a cura di), *La formazione delle leggi*, I, 1, *Art. 70-74*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1985, 196-197; S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.)*. *Spunti ricostruttivi e critici*, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 95 ss. All'interno di questa porzione della dottrina va tuttavia presentata un'ulteriore suddivisione e, in particolare, si rende necessario richiamare coloro che ritengono che il Presidente della Repubblica può rinviare, purché in questo modo non sia «portatore di un proprio indirizzo politico», né si dimostri «sostenitore dell'indirizzo politico di maggioranza o di quello di gruppi di minoranza», come ha affermato S. M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1988, 113, il quale nondimeno precisa che «tale valutazione non è sempre agevole, ma è pur vero che proprio in circostanze del genere dovrà emergere la prudenza e l'imparzialità del Presidente della Repubblica». Non diversamente C. MORTATI,

Cost. non è agevole comprendere quando il Capo dello Stato *deve* e quando *può* rinviare. La formulazione della norma fa propendere per considerare tale prerogativa come una *facoltà* («il Presidente della Repubblica [...] può [...] chiedere una nuova deliberazione», art. 74, primo comma, Cost.); mentre l'interpretazione sistematica della Carta costituzionale suggerisce di ritenere che egli *debba* rinviare ogni volta in cui nell'atto sottoposto alla promulgazione ravvisi violazioni, esplicite o implicite, della Costituzione⁴⁴.

L'esercizio del rinvio, pur non determinando alcuna interferenza tra Presidente della Repubblica e Parlamento nelle rispettive sfere di competenza, si ritiene comunque in grado di «fornire elementi di rimeditazione che *di fatto* potranno entrare nella nuova formulazione della legge per libera scelta delle Camere»⁴⁵. Ne consegue, allora, che il Capo dello Stato può rinviare anche per far valere motivi di merito, atteso che le obiezioni al disegno di legge sottoposto alla promulgazione potrebbero far propendere le Camere per una rivalutazione dell'opportunità politico-costituzionale della relativa approvazione⁴⁶.

Le sporadiche occasioni in cui gli inquilini che si sono succeduti al Quirinale hanno fatto uso del potere previsto dall'art. 74, primo comma, Cost. restituiscono tuttavia l'impressione che sia un istituto considerato poco efficace tanto che, di settennato in settennato, è assurto a mera eventualità⁴⁷. Lo spazio lasciato vuoto dal mancato esercizio del potere di rinvio è stato nondimeno riempito da altre «attività di controllo, impulso, freno, ammonimento, esortazione e consiglio» nei confronti dei soggetti istituzionali investiti del potere politico⁴⁸, che possono essere riassunte nei termini della *moral suasion*.

Si tratta di metodi considerati atipici nel dialogo tra organi istituzionali che sollevano alcune considerazioni riguardo alla possibilità di sostituire un potere previsto dalla Costituzione con uno strumento “quasi-costituzionale”. Quest'ultimo è stato tuttavia avallato anche dalla Corte costituzionale quando ha sostenuto che la funzione di impulso e di moderazione che caratterizza il ruolo del Capo dello Stato può essere esercitata anche tramite «attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici»⁴⁹. Ferma la possibilità per il Presidente della Repubblica di modulare nel modo che ritiene più opportuno la leale collaborazione con gli organi che definiscono l'indirizzo politico, si

Istituzioni di diritto pubblico, II, cit., 753-755 ritiene che il rinvio possa muovere da ragioni di «inopportunità», le quali sono in ogni caso «da intendere in correlazione con la posizione del presidente, organo estraneo all'indirizzo politico». Onde evitare che, rinviando, il Capo dello Stato si renda espressione di un proprio indirizzo politico, ovvero che dia prova di “simpatizzare” per la maggioranza o per l'opposizione, «consiglia un uso molto moderato della potestà di rinvio». Più contenuta, infine, la posizione di coloro che sostengono la legittimità del rinvio nel merito, purché circoscritto al cosiddetto merito costituzionale e cioè volto a «indicare quali implicazioni negative, anche se indirette, possono derivare al funzionamento della Costituzione dal contenuto della legge», così G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1951, 959; nonché T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, 254 ss. e G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, Milano, Giuffrè, 1964, 50 ss.

⁴⁴ Richiamando dunque il concetto di merito costituzionale come elaborato da G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 959.

⁴⁵ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, cit., 203.

⁴⁶ Cfr. D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos*, n. 1/2022, spec. 12.

⁴⁷ Si veda la ricostruzione offerta *ivi*, 25-46. Cfr. anche P. CARNEVALE, *La legge di conversione “ospitale”. Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., §§ 4 e 5.

⁴⁸ C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2018, 5.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013, § 8.3 *Cons. dir.*

ritiene che il «“potere di persuasione”»⁵⁰ debba essere integrato con le attività formali che la Costituzione prevede⁵¹ onde scongiurare che tale organo sia percepito come parte del sistema politico⁵².

Ciò nonostante, si ha l'impressione che tale integrazione non sia avvenuta poiché allo strumento formale che la Costituzione affida al Capo dello Stato per comunicare con le Aule parlamentari (il messaggio di accompagnamento al rinvio), non si sono aggiunte le esternazioni orali o scritte (queste ultime pubblicate sul sito *web* della Presidenza della Repubblica). Piuttosto, si rileva la sostanziale sostituzione del rinvio con le promulgazioni cosiddette dissenzienti⁵³ o con motivazione contraria⁵⁴, i cui primi segnali risalgono ai comunicati dei Presidenti Pertini e Scalfaro, hanno preso piede con le esternazioni dei Presidenti Cossiga e Ciampi e si sono consolidate senza soluzione di continuità nel corso delle Presidenze Napolitano⁵⁵. Con quest'ultimo si è peraltro affermata la prassi – seguita anche dal successore Mattarella – di rendere pubbliche sul sito *web* del Quirinale le lettere indirizzate al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera e del Senato⁵⁶ con le quali il Capo dello Stato denuncia le criticità della legge sottoposta alla sua attenzione in sede di promulgazione.

L'anomalia dello slittamento della funzione di rinvio alle promulgazioni dissenzienti⁵⁷ appare testimoniata dalla circostanza che queste ultime sono contraddistinte da «un

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ In questo senso si veda A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., 109-116, spec. 115-116.

⁵² Così come elaborato da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, spec. 569.

⁵³ In questo senso C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2002, 214.

⁵⁴ Così A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione” ... contraria?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 luglio 2002.

⁵⁵ Come ha sostenuto V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 225, i Presidenti Ciampi e Napolitano hanno avviato la prassi delle lettere di accompagnamento e in questo modo il potere di rinvio è diventato «l'eccezione, sostituito da una diffusa attività di vigilanza».

⁵⁶ La pubblicazione delle comunicazioni che il Capo dello Stato invia al Presidente del Consiglio dei ministri e a quelli delle Camere finisce con il conferire loro «una rilevanza politico-costituzionale» (D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2010, 1926) perché si sostituiscono di fatto alla promulgazione, la quale assume così una funzione intermedia tra le due opzioni che l'art. 74 Cost. affida al Presidente della Repubblica. In questo modo si istituisce una terza via che si ritiene sintomatica di una certa debolezza del Capo dello Stato e, più a monte, del sistema costituzionale, come fra l'altro osservato da G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE - G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 2010, 232. Per una classificazione delle lettere di accompagnamento si veda I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 120-127.

⁵⁷ D. CASANOVA, *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)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2023, 188 sostiene invero che le esternazioni in sede di promulgazione delle leggi rappresentano ormai una prassi «che nei fatti ha sostituito il potere di rinvio delle leggi». In senso contrario S. FILIPPI, *Gli ancor incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in *Consulta OnLine*, n. 2023/II, 383 ad avviso della quale queste forme di promulgazione costituiscono «una “terza via” rispetto all'alternativa» offerta dall'art. 74 Cost. (promulgazione o rinvio); l'A. sembra accogliere positivamente tali modalità informali di espressione del dissenso rispetto agli atti legislativi poiché sostiene che i Presidenti della Repubblica che si sono succeduti sono riusciti in questo modo a manifestare «un grande impegno nel promuovere il rispetto dei limiti alla emendabilità del decreto-legge e l'osservanza del requisito dell'omogeneità» (*ibidem*), salvo poi riscontrare che tale forma di *moral suasion* non ha “responsabilizzato” Governo e Parlamento rispetto ad un impiego costituzionalmente conforme della decretazione d'urgenza e della relativa procedura di conversione in legge (*ivi*, p. 384). Apprezza le promulgazioni dissenzienti anche G. MENEGATTO, *Qualche ulteriore riflessione in tema di*

impianto argomentativo» del tutto in linea con quello che potrebbe essere il messaggio alle Camere ai sensi dell'art. 74 Cost.⁵⁸, rendendo dunque difficile comprendere le ragioni della preferenza accordata a tali strumenti informali. L'obiettivo di "ridimensionare" gli atti provenienti dagli organi di indirizzo politico attraverso le istanze di freno proprie dell'organo di garanzia si ritiene corroborato anche dal contenuto delle non rare lettere con cui il Capo dello Stato dissente dalla promulgazione delle leggi di conversione dei decreti-legge.

Preliminarmente va osservato che è considerato possibile l'esercizio del rinvio nei confronti della legge caratterizzata dal "*simul stabunt, simul cadent*" anche perché se a seguito dell'atto presidenziale esaurisse il termine per ristabilizzare i rapporti tra le competenze legislative con la conseguente decadenza del decreto-legge, resterebbe alle Camere la possibilità di approvare una legge dal contenuto identico alla fonte decaduta, novandone gli effetti (art. 77, terzo comma, Cost.)⁵⁹. È stato peraltro argomentato dalla dottrina⁶⁰, e ammesso dal Presidente della Repubblica⁶¹, che qualora dovesse verificarsi la decadenza della normativa decretizia in conseguenza del rinvio presidenziale, al Governo non sarebbe

promulgazione e rinvio parziali delle leggi di conversione dei decreti-legge: dall'altruismo istituzionale ad un'auspicabile riscoperta della leale cooperazione, in *Consulta OnLine*, n. 2023/II, 576-577 ad avviso del quale così facendo il Presidente della Repubblica svolge a tutto tondo il ruolo di arbitro che la Costituzione gli attribuisce dando prova di una forma di «altruismo istituzionale» volta a non compromettere l'efficacia delle decisioni parlamentari, arrivando però ad acconsentire l'immissione nell'ordinamento di norme *ab origine* viziate perché la fonte non è stata rispettata.

⁵⁸ D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 44. Tale fenomeno ha in qualche modo contribuito a conferire a queste ultime una sorta di statuto costituzionale, quasi fossero diventate espressione del dovere di leale collaborazione tra gli organi costituzionali, su cui si veda, in particolare, Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. VI, Torino, UTET, 2015, 242 ad avviso del quale la leale collaborazione è «evocata per concorrere a riempire di significato il quadro non del tutto nitido e puntuale delle attribuzioni che la Carta fondamentale assegna al Presidente della Repubblica», nonché C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, cit., 11 e A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., spec. 107-157). Un fenomeno che può essere imputato al consolidamento dell'idea, tra gli inquilini che si sono succeduti al Quirinale, che non sarebbe altrimenti possibile soddisfare i valori e gli interessi protetti dalla separazione dei poteri e dalle funzioni sancite dalla Carta del '48, rendendo dunque necessario trovare un equilibrio tra le attribuzioni costituzionali; in questo senso cfr. almeno N. ZANON, *Il "caso Previti": conflitto tra poteri o questione "privata"?*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, 14.; Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, cit., 242; A. ANZON DEMMING, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 2; A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., 43 e Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013.

⁵⁹ Questo è stato sostenuto da D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 145 ss. Senza argomentare rispetto all'art. 77, terzo comma, Cost., ma sostenendo comunque che il Parlamento possa far salvi gli effetti del decreto-legge non convertito approvando una legge dal medesimo contenuto si veda R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 5. In questi termini si pronunciano anche P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. 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 milleprovoghe*, cit., 15-17.

⁶⁰ V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*, in *Astrid*, 2008, 2-3 sostiene che in questo caso è possibile la reiterazione del decreto-legge e che le Camere dovranno occuparsi delle ragioni del rinvio in sede di conversione del (secondo) decreto-legge. In senso contrario 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, ad avviso del quale se si ammettesse la reiterazione solo a causa dell'intervento di rinvio presidenziale probabilmente si verificherebbe un conflitto con il principio affermato dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale; nonché I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 119 ss.

⁶¹ Questo si è verificato con il comunicato del 23 luglio 2021 che ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73 con il quale il Presidente Mattarella ha affermato che «valuter[à] l'eventuale ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 74 della Costituzione nei confronti di leggi di conversione di decreti [...] anche tenendo conto che il rinvio alle Camere di un disegno di legge di conversione porrebbe in termini del tutto peculiari [...] il tema dell'esercizio del potere di reiterazione».

preclusa la possibilità di reiterare il decreto-legge. In questo modo sarebbe fatto salvo l'obiettivo di risolvere il caso di straordinaria necessità e urgenza individuato dall'Esecutivo e sarebbe sanzionato solo il comportamento *contra Constitutionem* del Parlamento.

Ciò nonostante, come anticipato, il Presidente della Repubblica tende a non rinviare, servendosi piuttosto della promulgazione con motivazione contraria. Analizzando il contenuto delle lettere di accompagnamento a tali tipi di promulgazione delle leggi di conversione dei decreti-legge si rafforza l'idea che, in questo modo, il Presidente della Repubblica ritiene di poter denunciare il ricorso smodato alla fonte decretizia e quello pretestuoso della relativa legge di conversione senza provocare alcun pregiudizio alla certezza del diritto (vista la non decadenza dell'atto con forza di legge) e alla separazione tra funzioni di indirizzo politico e di controllo. Ciò che invece potrebbe verificarsi qualora fosse rinviata la legge di conversione della fonte provvisoriamente in vigore, determinandone *de facto* la perdita di efficacia.

Al di là della cronaca del contenuto di tali lettere, si ritiene utile richiamare quella che il Presidente Mattarella ha inviato ai Presidenti delle Camere Casellati e Fico e al Presidente del Consiglio Draghi il 23 luglio 2021⁶² perché testimonia le “molteplici facce” delle promulgazioni dissenzienti e dà prova della doppia veste dell'auspicata leale collaborazione.

La lettera sembra invero delineare un invito a rafforzare il dialogo e il sostegno reciproco con l'altro organo di controllo, consolidando la già presente cooperazione “in entrata”, data dal fatto che quando il Giudice costituzionale è investito di una questione di costituzionalità relativa all'omogeneità della legge di conversione richiama spesso le lettere di dissenso che il Capo dello Stato allega alle promulgazioni. Nonché rinvigorendo la collaborazione “in uscita”, posto che il Presidente della Repubblica menziona, a sostegno del dissenso che manifesta in sede di promulgazione della legge di conversione, l'ormai costante giurisprudenza costituzionale che dichiara incostituzionali tali fonti per la parte in cui presentano elementi eterogenei rispetto al decreto-legge dal quale prendono origine⁶³.

Non può però essere taciuto che proprio in quest'ambito si individua una conferma del pallido esercizio del potere di controllo da parte dell'organo di garanzia politico-costituzionale, il quale si serve della giurisprudenza costituzionale che sanziona le leggi di conversione non omogenee al decreto-legge quasi al fine di “giustificare” la lettera di accompagnamento alla promulgazione, come a dire che dissente anche perché la Consulta in più occasioni ha affermato che la legge di conversione deve essere omogenea al contenuto del decreto-legge e non già perché la Carta costituzionale gli attribuisce la facoltà di rinviare alle Camere la legge sottoposta a promulgazione affinché deliberino nuovamente,

⁶² Si tratta 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” convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

⁶³ Tale doppia comunicazione si è verificata proprio rispetto alla lettera del Presidente della Repubblica del 23 luglio 2021, che ha richiamato la giurisprudenza costituzionale in tema di omogeneità *anche* della legge di conversione del decreto-legge e che è stata ricordata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 215 del 2023) quando ha rilevato il vizio di eterogeneità.

tenendo auspicabilmente in considerazione le osservazioni mosse dall'organo di garanzia⁶⁴. In luogo dell'atteggiamento di *self restraint* sarebbe più opportuno se il Presidente della Repubblica utilizzasse le sentenze di incostituzionalità *ad adiuvandum* alle argomentazioni delle proprie missive, favorendo la costruzione di un valido "asse" di collaborazione tra organi chiamati a valutare la complessiva legalità del sistema delle fonti del diritto e dei rapporti tra organi costituzionali, nonché a vigilare sulle (e se dal caso sanzionare le) relative alterazioni onde poter operare il rinvio.

Va peraltro osservato che la lettera del Presidente Mattarella lascia intendere che con tale forma di *moral suasion* egli auspica una collaborazione con le Camere attirando la relativa attenzione sulla necessità che l'intervento in sede di conversione non esorbiti dalle proprie competenze e cioè che non impieghino surrettiziamente tale fonte per approvare norme sulle quali è azzerato il dibattito. Pare, infatti, che il Capo dello Stato sia convinto che lo strumento interlocutorio della promulgazione con motivazione contraria, non producendo i severi effetti del rinvio, possa "educare" Parlamento e Governo al corretto utilizzo della fonte prevista per stabilizzare nell'ordinamento gli effetti dell'atto con forza di legge adottato d'urgenza dall'Esecutivo in risposta a una situazione straordinaria.

Dalla filigrana della lettera presidenziale emerge l'idea della ritenuta funzione "pedagogica" di tale strumento interlocutorio. Siccome, in questo modo, il Capo dello Stato non pone nel nulla la normativa adottata dal Governo, obbligando verosimilmente le Camere ad attivarsi ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost., spera probabilmente di ottenere in cambio, per il futuro, un atteggiamento ponderato dell'organo titolare della funzione legislativa, che si atterrà al contenuto del decreto-legge sottoposto alla sua attenzione senza introdurre disposizioni eterogenee.

D'altra parte, non è possibile tacere la blanda efficacia deterrente di tale strumento informale, che non impedisce l'elusione dei principi relativi alla produzione delle fonti del diritto. Nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri il 23 luglio 2021 il Presidente della Repubblica sostiene, infatti, che qualora fossero presentate nuovamente leggi di conversione caratterizzate da gravi anomalie, «valuter[à] l'eventuale ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 74 della Costituzione». Stante la "sordità" manifestata dal Parlamento, che ha proseguito la propria prassi⁶⁵, si osserva che il Presidente Mattarella ha inviato almeno due lettere di dissenso proprio in sede di

⁶⁴ Al contrario, l'organo di chiusura dell'ordinamento sembra richiamare le missive con cui il Presidente della Repubblica dissente e critica la legge di conversione in maniera servente a sostenere e argomentare la pronuncia di incostituzionalità, quasi a dire che non si tratta di una pronuncia isolata, ma che il vizio era già stato rilevato dall'altro organo di garanzia. Da ultimo si veda Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2023, § 5.2.6 *Cons. dir.* dove si legge che «l'estraneità della disposizione censurata sia rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 73 del 2021, sia rispetto alle materie che quest'ultimo disciplina, è stata anche sottolineata dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata il 23 luglio 2021 ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della promulgazione della legge di conversione».

⁶⁵ Va nondimeno ricordato che il Capo dello Stato in alcune occasioni ha inviato lettere anche al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero è intervenuto informalmente nella fase prodromica alla presentazione del disegno di legge per riportare l'attenzione sulla circostanza che lo strumento della decretazione d'urgenza può essere utilizzato solo se ricorrono le condizioni di straordinaria necessità e urgenza. Ciò nonostante, anche l'Esecutivo si è dimostrato "sordo" ai richiami del Presidente della Repubblica, perpetuando l'adozione dell'atto provvisorio con forza di legge previsto dall'art. 77 Cost. ben oltre i circoscritti casi indicati dalla norma costituzionale.

promulgazione di legge di conversione del decreto-legge, contraddicendo le sue precedenti dichiarazioni⁶⁶.

Peraltro, anche ove vi fosse, la collaborazione tra gli organi di indirizzo politico e quello di controllo sarebbe, ad ogni buon conto, solo apparente. Al di là delle riflessioni che potrebbero essere spese sulla pertinenza dell'impiego di strumenti informali per comunicare con gli altri organi costituzionali, non rinviando la legge di conversione il cui contenuto è estraneo al decreto-legge il Presidente della Repubblica non favorisce il Parlamento a riconquistare la sovranità perduta a favore del Governo (o usurpata da quest'ultimo). Al contrario, abdicando dal delicato compito di fare da raccordo tra le istanze della politica e quelle del diritto, si rende compartecipe del fenomeno di alterazione del sistema delle fonti, dei rapporti all'interno della forma di governo e di garanzia rispetto alle tutele dei diritti fondamentali che già viziano la complessa trama del nostro modello di governo parlamentare⁶⁷.

L'attività di persuasione tentata in questo modo dal Presidente della Repubblica, non scalfendo l'operare degli organi ai quali è indirizzata, rischia di sbiadirne l'aura di soggetto *super partes*, compromettendo la funzione di «*estrema*» garanzia⁶⁸ prevista, specialmente in quest'ambito, dalla Carta costituzionale. In questo modo il Capo dello Stato rischia di produrre «effetti destabilizzanti sull'intero sistema», che «perde un prezioso fattore di integrazione» e “guadagna” «un pericoloso elemento di turbativa collocato proprio nei fondamentali punti di snodo dell'architettura istituzionale»⁶⁹.

Per un verso, infatti, il Presidente della Repubblica può essere considerato “correo” dell'improprio impiego della fonte prevista per stabilizzare nell'ordinamento quanto previsto dall'Esecutivo perché non vi si oppone nei termini (formali) che la Costituzione prescrive. Per altro verso, siccome all'esercizio di tali poteri informali non consegue alcuna sanzione nei confronti degli organi titolari della funzione di indirizzo politico in caso di mancato rispetto delle indicazioni presidenziali, il rischio può essere quello di radicare in questi il convincimento di restare impuniti – almeno fino all'eventuale intervento del Giudice costituzionale – se ledono la Carta costituzionale. Siccome la *moral suasion* non gode di alcun riconoscimento, né di alcuna funzione giuridico-costituzionale, se portata all'estremo può indebolire la funzione di controllo attribuita al Capo dello Stato

⁶⁶ Si vedano, in particolare, la lettera del 24 febbraio 2023 relativa alla legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi” e la lettera del 2 gennaio 2024 di accompagnamento alla promulgazione della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022.

⁶⁷ Cfr. A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli “organi di garanzia” in un sistema parlamentare monocamerale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 50-54, nonché ID., *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, 49-62.

⁶⁸ Come ha sostenuto E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia...)*, in *Seminario di Studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, Quaderno n. 21, Seminario 2010, 21 «le ricorrenti tentazioni se non i tentativi di ridurre la persona del Presidente della Repubblica negli angusti spazi della polemica e diatriba politica» per individuarlo «come soggetto antagonista dell'azione di governo o come suo (silente) sostenitore, contribuiscono a mettere in ombra la sua dimensione di organo costituzionale di *estrema* garanzia». Cfr. inoltre L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 223; S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, UTET, 1996, 65 e G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, 416.

⁶⁹ A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., 110.

rafforzando, per converso, l'espansione dello spazio di intervento degli organi di indirizzo politico proprio a causa dell'impiego di uno strumento informale e poco efficace da parte dell'organo cui è preventivamente affidata la funzione di controllo costituzionale⁷⁰.

Tali “modalità spurie” di supervisione della funzione legislativa si ritengono pericolose anche perché pongono nel nulla il solo effetto caducatorio che avrebbe il rinvio, quello esercitato in sede di promulgazione della legge di conversione. Benché rimanga nella disponibilità del Parlamento non accogliere le osservazioni mosse dal Capo dello Stato in questa sede, va considerato l'effetto deterrente forte che potrebbe avere il rinvio se intervenisse su un procedimento legislativo con scadenza “a data certa” poiché ne impedirebbe – o comunque ne renderebbe assai difficile – la conversione nel tempo che la Costituzione prevede. In ragione di queste possibili conseguenze, le Camere potrebbero invero dissuadersi dall'introdurre disposizioni eterogenee al decreto-legge da convertire⁷¹, ma potrebbero altresì persuadere il Governo a servirsi della normativa decretizia solo quando effettivamente necessaria onde evitare che si abbatta la scure del rinvio e la possibile scadenza del termine per la conversione, con la conseguenza di rendere *tamquam non esset* lo stesso atto con forza di legge.

Al di là del timore degli inquilini del Quirinale di macchiare la propria funzione di controllo costituzionale con coloriture politiche⁷², i *vulnera* che potrebbero conseguire

⁷⁰ A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, 8 afferma che «qualsiasi eccesso nell'esercitare forme di *moral suasion*, indirizzata nei confronti del Governo, proprio partendo dalla constatazione molto pratica che tale organo può comunque disporre a suo piacimento della maggioranza parlamentare, costituisce una sostanziale rinuncia a esercitare, a tempo debito e con i mezzi di cui il Presidente può disporre secondo il dettato costituzionale, il potere di controllo anche in chiave dichiaratamente correttiva delle delibere» adottate dal Governo e/o dal Parlamento. In questo senso sembrano esprimersi, fra gli altri, I. PELLIZZONE, *Il potere di rinvio come istanza di riflessione*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2010, spec. 590 e L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci editore, 2022, 314-315.

⁷¹ In questo senso si veda M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2009, 424-425 ad avviso del quale il rinvio della legge di conversione del decreto-legge assume le sembianze di un «veto» che in questo caso «costituisce il solo rimedio ad una distorsione del monopolio parlamentare della funzione legislativa» prevista dall'art. 70 Cost. Come rilevano D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, in A. APOSTOLI - M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, Torino, Giappichelli, 2022, 192 il rinvio della legge di conversione del decreto-legge impone, di fatto, una nuova deliberazione delle Assemblee rappresentative e perciò induce «le forze politico-parlamentari ad un nuovo dibattito nelle Camere, cui deve seguire una nuova manifestazione di favore da parte della maggioranza» parlamentare.

⁷² Ciò si ritiene testimoniato proprio dal comunicato del Presidente Mattarella pubblicato sul sito *web* del Quirinale il 24 febbraio 2023 in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 198 del 2022 con il quale egli 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 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». Più di recente, in occasione dell'*Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella durante l'incontro con il Dott. Gianfranco Giuliani, Presidente di CASAGIT, con una delegazione*, tenutosi il 5 marzo 2024 e anch'esso pubblicato sul sito *web* del Quirinale, il Presidente della Repubblica ha tenuto a precisare la differenza tra la firma delle leggi – che non compete al Capo dello Stato – e la firma della relativa promulgazione – che, invece, gli compete – con la quale «attesta che le Camere hanno entrambe approvato una nuova legge, nel medesimo testo, e che questo testo non presenta profili di evidente incostituzionalità». La restrizione dell'ambito di intervento presidenziale prosegue quando afferma che se dovesse rifiutare la promulgazione a causa di «[...] qualche dubbio di costituzionalità che potrebbe racchiudere e raffigurarsi», si arrogerebbe indebitamente il compito che è rimesso alla Corte costituzionale». Il Presidente Mattarella ha dato prova, in questo modo, di svolgere il proprio mandato nel solco di quell'interpretazione restrittiva cui si è accennato, ritenendo il proprio controllo limitato all'esistenza formale della legge. Peraltro, come osservato da D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, cit.,

all'esercizio del rinvio della legge di conversione del decreto-legge devono senza dubbio suggerire parsimonia nel relativo impiego. D'altro canto, tale istituto dovrebbe essere considerato *a fortiori* legittimo se si guarda all'abuso della fonte decretizia, che ha ormai assunto le vesti di «una forma di potenziata iniziativa legislativa del Governo» contraddistinta dal richiamo a «sfumate ed opinabili» ragioni di necessità e urgenza⁷³. Alla «prudenza dell'organo promulgante» dovrebbe invero «corrispondere una pari cautela degli organi legislativi» qualora intendano introdurre modifiche che possono alterare la *ratio* dell'adozione dell'atto provvisorio con forza di legge⁷⁴.

L'attivazione dell'istituto previsto dall'art. 74 Cost., soprattutto se impiegato in ogni caso in cui le Camere approvano leggi di conversione con disposizioni intrusive rispetto al decreto-legge dal quale prendono origine, potrebbe svolgere un effetto deterrente *forte* nei confronti del Governo e, specialmente, del Parlamento⁷⁵. La sospensione della promulgazione e il “periodo di raffreddamento” che intercorre tra questa e la nuova approvazione della normativa decretizia potrebbe (*rectius*: dovrebbe) indurre le forze politiche a ponderare con maggiore attenzione l'asserita necessità di introdurre in sede di conversione norme estranee al decreto-legge proprio al fine di scongiurare la “ghigliottina” del rinvio⁷⁶.

Si ritiene sia questa la funzione che dovrebbe svolgere l'istituto previsto dall'art. 74 Cost. nell'ambito della nostra forma di governo, ove al Capo dello Stato è assegnato un ruolo intermedio tra il “valore assoluto” del principio di maggioranza e il mantenimento dell'unità nazionale⁷⁷. Egli deve cooperare, quale *viva vox Constitutionis*, alla formazione dell'indirizzo politico, esercitando quindi attività di impulso o di freno sulla base dello “stato di salute” delle forze politiche che si confrontano nelle sedi istituzionali⁷⁸.

193-194, non rinviando ma accompagnando la promulgazione con note critiche e di dissenso il Capo dello Stato «sembra enfatizzare la sua funzione di moderatore tra le parti politiche a discapito di quella di garante della Costituzione»; la circostanza che in questo modo eviti di essere accostato alla maggioranza o all'opposizione determina una «minore esposizione politica» dell'organo, minandone tuttavia «il ruolo di garanzia». La “popolarità” acquisita dal Capo dello Stato, infatti, induce sempre più frequentemente l'opinione pubblica – non meno che gli organi costituzionali – a cercare risposte *dal* (cioè dalla *persona* che di volta in volta esercita la magistratura d'influenza) e non *nel* (ovvero sulla base del ruolo e delle funzioni che la Costituzione attribuisce a tale organo costituzionale) Presidente della Repubblica, con il rischio che qualora si dovesse rendere necessario un reale intervento dell'organo-garante, la relativa forza persuasiva potrebbe risultare fortemente depotenziata dagli abusi che negli anni si sono verificati.

⁷³ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, cit., 205.

⁷⁴ L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 78, nonché ID., *Le fonti del diritto italiano*, cit., 257 ammettendo la possibilità di rinvio della legge di conversione del decreto-legge, ribadisce che in questo modo l'art. 77 Cost. conferma la compresenza di due procedimenti formalmente distinti ma sostanzialmente orientati al medesimo obiettivo.

⁷⁵ A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., 143 sottolinea che proprio «la presenza del Capo dello Stato, a monte e a valle di questo procedimento legislativo in due tappe e “motorizzato”, consentirebbe di far valere in modo efficace almeno i vizi più gravi di legittimità formale che discendono dall'uso distorto dei decreti-legge e del procedimento per la loro conversione».

⁷⁶ In questo senso si vedano M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, cit., 414; D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 47; D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, cit., 192.

⁷⁷ Come ha sostenuto G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 2 egli svolge, invero, una funzione «di impulso, stimolo, mediazione e integrazione unificatrice».

⁷⁸ Sulle difficoltà della funzione presidenziale di equilibrio si veda in particolare G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 3, *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 435 e 454-455 ove sostiene che l'esercizio dei poteri informali da parte del Capo dello Stato può essere ritenuto opportuno dal momento che se ogni attività fosse irrigidita all'interno delle procedure costituzionali si rischierebbe di instaurare relazioni istituzionali molto formali che potrebbero porsi a detrimento del circuito fiduciario tra cittadini e istituzioni. Le attività informali si ritengono importanti nella misura in cui assicurano che il Presidente della Repubblica

Proprio in considerazione del fatto che gli interventi del Presidente della Repubblica non hanno la natura di atti di tipo politico, ma possono influenzare l'indirizzo politico⁷⁹ espandendo o comprimendo la relativa autorevolezza nel caso in cui le proprie dichiarazioni (non) trovino alcun seguito nell'esercizio dell'attività normativa di Governo e Parlamento, si osserva che le promulgazioni dissenzienti non sono state in grado di dissuadere dall'anomalo impiego del decreto-legge gli organi ai quali, di regola o in via eccezionale, è attribuita la funzione normativa. Si registra, piuttosto, «una forma di controllo inefficace»⁸⁰ che sposta di fatto sulla Corte costituzionale tutto il peso del controllo rendendolo eventuale e, soprattutto, impeditivo per il Parlamento perché quest'ultimo risulta di fatto privato della possibilità di sanare la legge che presenta vizi di incostituzionalità per il modo e la forma con cui è stata adottata⁸¹.

Siccome il rispetto del rapporto di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione è «di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa»⁸², e posto che le promulgazioni dissenzienti non hanno determinato alcun ripensamento nell'operato di Parlamento e Governo, sarebbe opportuno che il Presidente della Repubblica tornasse a servirsi del potere che la Costituzione gli affida per sanzionare le procedure in contrasto con le indicazioni costituzionali⁸³.

è «custode, se non della rigidità, del *rigore costituzionale*» (*ibidem*), distinguendo nettamente il Capo dello Stato da altri organi di garanzia, che sono a tutela soprattutto della legittimità costituzionale degli atti. In senso contrario a quest'ultima interpretazione sembra A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 759 là dove ritiene che il rinvio delle leggi è un atto recettizio e che perciò non hanno valore tutte le comunicazioni che non avvengono nella forma del rinvio.

⁷⁹ Vi è infatti chi ha parlato di una legittimazione «plebiscitaria-carismatica» del Capo dello Stato (G. SCACCIA, *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, par. 10) o chi l'ha definito un «contropotere di influenza» (C. FUSARO, *Italia: un presidente contropotere di influenza*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, Giappichelli, 2010, 204 ss.). Mentre, come ha sostenuto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 560, il Capo dello Stato partecipa alla formazione dell'indirizzo politico «ma con una sua funzione peculiare: di influenza diretta, di garanzia del rispetto delle condizioni che ne rendono possibile la regolarità e continuità di svolgimento».

⁸⁰ D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 48.

⁸¹ M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, X, Milano, Giuffrè, 2017, 149 ha invece affermato che il mancato rinvio si pone «a spese del ruolo del Parlamento, che pure dovrebbe essere l'ultimo giudice dei vizi rintracciati dal Capo dello Stato nella legge» (sempre al di là dell'eventuale controllo del Giudice costituzionale).

⁸² Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2023, § 5.2.7 *Cons. dir.*, così come sostenuto sin dalla sentenza n. 32 del 2014.

⁸³ M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., 164-165 sostiene, soprattutto a seguito della sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, che il Presidente della Repubblica è «legittimato, se non tenuto, a richiedere l'adozione di più atti distinti in luogo del decreto-legge avente contenuto manifestamente eterogeneo». In questo senso si esprimono anche G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, cit., 205; M. C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, 230-231; D. CASANOVA, *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)*, cit., 204; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 254; G. MENEGATTO, *Qualche ulteriore riflessione in tema di promulgazione e rinvio parziali delle leggi di conversione dei decreti-legge: dall'altruismo istituzionale ad un'auspicabile riscoperta della leale cooperazione*, cit., 577. Si veda, infine, P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., § 5, ove auspica «un più energico atteggiamento del Quirinale, rispetto ai fenomeni distorsivi in considerazione, possa provenire una spinta iniziale in grado di produrre quel virtuoso processo sinergico invocato».

3. I risvolti delle sentenze della Corte costituzionale in tema di omogeneità della legge di conversione del decreto-legge

La giurisprudenza costituzionale che sanziona con l'incostituzionalità la legge di conversione del decreto-legge per la parte in cui introduce disposizioni non omogenee rispetto al contenuto originario della fonte, violando l'art. 77 della Costituzione, è risalente. La Consulta sancisce che non può essere ammessa la possibilità che nella legge di conversione di un decreto-legge siano inseriti «emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario», il quale invero «istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione», che si caratterizza per «un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»⁸⁴. Ciò non toglie che sia possibile modificare il testo dell'atto provvisorio con forza di legge in sede di conversione, purché il Parlamento non utilizzi strumentalmente – cioè al fine di eludere l'ordinario *iter legis* – la procedura prevista *ad hoc* per la conversione⁸⁵.

Questi principi sono stati da ultimo ribaditi dalla sentenza n. 215 del 2023 della Corte costituzionale, relativa peraltro alla stessa legge di conversione che ha spinto il Presidente della Repubblica a inviare una lettera ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei ministri il 23 luglio 2021 per ribadire la necessaria omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione. All'attenzione del Giudice costituzionale è portato l'art. 54 *ter*, secondo comma, decreto-legge n. 73 del 2021, con il quale in sede di conversione è stata introdotta la riforma del sistema delle Camere d'industria, commercio, artigianato e agricoltura della Regione Sicilia, istituendone due nuove, i cui commissari sono stati nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Presidente della Regione.

La fonte decretizia nella quale è stata inserita la norma censurata era stata adottata allo scopo di introdurre nell'ordinamento “Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”. Il rimettente (il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia), forte probabilmente della

⁸⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012, § 4.2 *Cons. dir.* Come sostiene D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 222-223 il Giudice costituzionale arriva a tale dichiarazione grazie alle precedenti sentenze nn. 171 del 2007 e 128 del 2008 con le quali ha aperto il sindacato di costituzionalità al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza del decreto-legge; requisiti considerati pregiudiziali per saggiare se il passaggio dal decreto-legge alla relativa conversione è pretestuoso o se, invece, si svolge all'interno del perimetro costituzionalmente tracciato. Prima di queste pronunce la Corte costituzionale sosteneva che i presupposti previsti dall'art. 77 Cost. non potessero essere riferiti alle norme aggiunte in sede di conversione, ammettendo dunque implicitamente l'illimitata estensione del potere emendativo in sede di conversione (sentenza n. 391 del 1995).

⁸⁵ In questi termini si è espressa Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014, § 4.1 *Cons. dir.*, ove afferma che la legge di conversione «segue un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto». Si ricorda anche Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2015, § 5.5 *Cons. dir.* nella parte in cui sancisce che «l'innesto, nell'iter di conversione, dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, considerando, tuttavia, che la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto».

costante giurisprudenza costituzionale in materia, ravvisa la violazione dell'articolo 77, secondo comma, Cost. a causa del ritenuto "eccesso di potere" delle Camere in sede di conversione⁸⁶, che la Consulta conferma.

Più precisamente, il Giudice costituzionale riconosce il vizio dell'eterogeneità della disposizione sottoposta alla sua attenzione e ne argomenta l'illegittimità sulla base della fonte in cui è contenuta⁸⁷. Siccome «la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte "funzionalizzata e specializzata", volta alla stabilizzazione del decreto-legge» nell'ordinamento, le è preclusa la possibilità di «aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico»⁸⁸. L'obiettivo di tale "restrizione" è scongiurare che l'«iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»⁸⁹.

Posto che già il decreto-legge n. 73 del 2021 era disomogeneo⁹⁰, il Giudice costituzionale denuncia il fatto che il procedimento di conversione in legge è stato utilizzato per introdurre norme sulle quali sono stati omessi il dibattito e perciò il compromesso Parlamentare, viceversa presupposti dall'art. 72 Cost.⁹¹.

La Consulta rileva che quanto perseguito dall'art. 54-ter, secondo comma, decreto-legge n. 73 del 2021 risponde «a finalità del tutto diverse rispetto a quelle proprie dell'originario decreto-legge», ponendosi oltre le già «plurime *rationes* dell'atto del Governo»⁹². La genesi e

⁸⁶ C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale*, in F. BAILO - M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, cit., 40 pone in luce la circostanza che dalla giurisprudenza costituzionale in materia si evince che «l'assenza di interrelazione tra le norme del decreto o tra le norme del decreto e quelle introdotte dalla legge di conversione indica l'abuso del potere di decretazione oppure quello di conversione».

⁸⁷ È peraltro opportuno ricordare che già Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012, § 4.2 *Cons. dir.* ha denunciato «l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge». Inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014, §§ 4.1 e 5 *Cons. dir.* sottolinea che «la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude» tendenzialmente «che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione», tanto da potersi sostenere che in questi casi le Camere «agiscono in una situazione di carenza di potere».

⁸⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2023, § 5.2.2 *Cons. dir.*

⁸⁹ *Ibidem*, ove richiama le sentenze nn. 32 del 2014, 145 del 2015, 226 del 2019, 210 del 2021, 245 del 2022, 6 e 113 del 2023.

⁹⁰ Ciò è stato osservato anche dal Presidente della Repubblica nella lettera di accompagnamento alla promulgazione del 23 luglio 2021, ove sostiene che «quello in questione è un "provvedimento governativo ab origine a contenuto plurimo", volto alla finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico in relazione all'emergenza dell'epidemia»; successivamente ammonisce, «occorre dunque modificare l'attuale tendenza. I decreti-legge devono presentare ab origine un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia. Nei casi in cui l'omogeneità di contenuto è perseguita attraverso l'indicazione di uno scopo, deve evitarsi che la finalità risulti estremamente ampia».

⁹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2023, § 5.2.4 *Cons. dir.* ha invece affermato che tra i diversi aspetti che guidano il giudizio di omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge va anzitutto valutata la sussistenza dell'«omogeneità contenutistica o funzionale» della norma aggiunta «rispetto al complessivo apparato normativo del decreto-legge»; il che era già stato affermato dalle precedenti sentenze n. 137 del 2018, n. 97 del 2019, nn. 149 e 186 del 2020. Su di un piano più generale si vedano per tutti le osservazioni di M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2012, spec. 293-295.

⁹² Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2023, § 5.2.5 *Cons. dir.*

il contenuto della norma censurata non lasciano dubbi circa «la sua palese estraneità rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui la stessa è stata inserita», ledendo l'art. 77, secondo comma, Cost. «per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge originario e quella introdotta, con emendamento, in fase di conversione»⁹³.

È senz'altro significativo che su tale legge di conversione si siano pronunciati i due organi di controllo costituzionale, confermando del resto le diverse strade che essi hanno percorso a partire dalla sentenza n. 22 del 2012 della Consulta. Con quest'ultima pronuncia si è invero registrato un momento di convergenza nei rispettivi “giudizi” poiché l'obiettivo comune degli organi di garanzia era (così come dovrebbe ancora essere) quello di «porre una “barriera” invalicabile alla sempre più ingente espansione dei poteri normativi del Governo»⁹⁴, il quale veniva perseguito, preventivamente e successivamente, per mezzo di interventi sanzionatori.

È possibile sostenere che il Giudice costituzionale, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, è arrivato a sanzionare l'illegittimità costituzionale della legge di conversione per aver introdotto disposizioni non omogenee al decreto-legge anche in virtù dei pur rari rinvii e delle diverse censure informali già pronunciate dal Presidente della Repubblica. L'organo di controllo preventivo ha invero offerto un contributo significativo nel definire il limite di espansione della possibilità emendativa del Parlamento in sede di conversione⁹⁵, che è stato fatto proprio dalla Corte costituzionale quando ha affermato la relativa legittimazione a sanzionare la mancanza di omogeneità tra il contenuto del decreto-legge e quello della legge di conversione⁹⁶.

Benché i due organi di garanzia si siano progressivamente allontanati dalla convergenza che sembrava potersi consolidare a seguito della sentenza n. 22 del 2012 della Corte

⁹³ *Ivi*, § 5.2.7 *Cons. dir.*

⁹⁴ C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, cit., 13.

⁹⁵ In questo senso si esprime D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, cit., 3.

⁹⁶ Sebbene parte della dottrina denunci un atteggiamento di *self restraint* del Giudice costituzionale nella giurisprudenza successiva alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 (v. C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, cit., 269, ad avviso della quale la Consulta dichiara l'incostituzionalità delle disposizioni aggiunte quando «totalmente “estranee” o addirittura “intruse”» rispetto al contenuto originario; ciò, in particolare, sembra essersi verificato con le sentenze n. 251 del 2014, n. 145 del 2015, n. 169 del 2017 e n. 115 del 2020 della Corte costituzionale. Cfr. anche L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 320, ove sostiene che «il riferimento all'evidente illegittimità quale soglia minima per determinare una sentenza di accoglimento [...] è volto a restringere l'area di attivazione della Corte costituzionale proprio quando essa prefigura il suo intervento»), e benché altra dottrina lamenti che la stessa non ha avuto il medesimo effetto della sentenza n. 360 del 1996 (in questo senso v. D. CHINNI, *Decreto-legge d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 189 e A. DE NICOLA, *La Corte costituzionale torna sulle disposizioni “intruse” o “estranee” inserite in sede di conversione del decreto-legge*, in *Nomos*, n. 1/2023, 2; tuttavia, sembra possibile sostenere che una sentenza di incostituzionalità che colpisce la legge di conversione del decreto-legge non può produrre lo stesso effetto della storica pronuncia in tema di reiterazione perché quella considerata in questa sede fa cadere solo la disposizione intrusa, senza porre le Camere nella posizione di dover risolvere, magari in tempi rapidi, il *vulnus* conseguente alla caducazione dell'intero provvedimento), si ritiene di osservare che la Consulta non si è sottratta dal dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni estranee aggiunte in sede di conversione ponendo l'accento anche sul ruolo di controllore (politico) che la Costituzione affida al Parlamento specialmente in sede di conversione (da ultimo con le sentenze n. 245 del 2022 e n. 213 del 2023).

costituzionale⁹⁷, va in ogni caso osservato che gli interventi del Capo dello Stato e del Giudice costituzionale si registrano in momenti diversi e distanti rispetto all'entrata in vigore della legge e perciò non possono essere considerati alternativi. Anzi, avendo funzioni ed effetti chiaramente differenti, l'esercizio dell'uno non può pregiudicare quello dell'altra ed è necessario che siano esercitati in ogni caso in cui si verifica un episodio di "scorrettezza costituzionale" (fermo ovviamente il necessario impulso per il giudizio di costituzionalità della legge)⁹⁸.

I due rimedi hanno un peso specifico nettamente differente poiché l'uno si risolve in un'esortazione, un consiglio⁹⁹, mentre l'altro rappresenta una vera e propria sanzione rispetto alla quale la reiterata volontà del Parlamento determina la violazione del parametro dell'art. 136 Cost., ovvero del giudicato costituzionale¹⁰⁰. Ciò non toglie che sarebbe auspicabile l'esercizio di entrambi i poteri di controllo e, soprattutto, di quello preventivo. Quest'ultimo, in particolare, potrebbe salvaguardare i principi fondamentali del nostro ordinamento inviando nondimeno un messaggio politico-costituzionale forte alle Camere circa il rispetto delle regole procedurali. Tale obiettivo può senz'altro essere raggiunto anche dal Giudice costituzionale, pur tuttavia con i tempi affatto celeri tipici del processo di carsica

⁹⁷ A tal proposito può sostenersi che al "passo in avanti" del Giudice costituzionale si è accompagnato un "passo indietro" del Presidente della Repubblica che, attraverso gli strumenti informali dei quali si serve, finisce per indebolire anche il sindacato di costituzionalità poiché successivo ed eventuale e perciò inidoneo a impedire l'entrata in vigore di norme viziate nella forma e per la procedura di adozione. In particolare si veda, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 4, il quale afferma che il rinvio delle leggi si è «dimostrato uno strumento assai elastico» a causa «della lacunosa disposizione costituzionale» in forza della quale può restringersi o espandersi sulla base della scelta discrezionale operata di volta in volta dagli organi di garanzia; nonché D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 47 ad avviso del quale dal punto di vista giuridico rileva solo «l'effetto della promulgazione, giacché dalla circostanza che essa sia accompagnata da rilievi critici o da proposte interpretative non discende nessun obbligo né per le Camere né per il Governo». In senso contrario invece I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, cit., 127 la quale sostiene che il rinvio «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"».

⁹⁸ In questo senso A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, cit., 746 ad avviso del quale Presidente della Repubblica e Corte costituzionale dispongono di «poteri con autonomo fondamento, modalità di uso distinte, effetti diversi»; la Corte può intervenire là dove il Presidente della Repubblica ha già rinviato e viceversa, così come può giungere alle stesse considerazioni del Capo dello Stato e viceversa. M. LUCIANI, *Il rinvio presidenziale*, in *Il foro italiano*, n. I/2006, 8; A. SPADARO, *Storia di un "consolato" di garanzia: il Presidente garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 597 ss. e R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 20-21, fra gli altri, mettono in guardia da accostamenti avventati tra il rinvio ai sensi dell'art. 74 Cost. e il controllo di costituzionalità delle leggi, precisando che il primo può essere definito «un'"arma spuntata"» tanto che può «essere considerato uno strumento di *moral suasion*» la cui efficacia dipende in gran parte dalla «autorevolezza di chi lo esercita», mentre, com'è noto, la Corte costituzionale può espungere dall'ordinamento la norma ritenuta incostituzionale. D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Consulta OnLine*, 4 ottobre 2012, 8-9, sostiene che sarebbe opportuno che Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, benché in maniera fisiologicamente differente, «agiscano in sinergia» per sanzionare la prassi dell'introduzione di norme estranee al decreto-legge in sede di relativa conversione, similmente a quanto avvenne quando la prassi della reiterazione era giunta al culmine».

⁹⁹ Tanto che, è stato sostenuto, nell'eventualità del rinvio della legge alle Camere «tra due divergenti valutazioni di merito e di costituzionalità de[ve] prevalere quella delle Camere», così G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, cit., 201.

¹⁰⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 258-259. Diverso se la nuova legge riproduce quella dichiarata incostituzionale ma per un periodo futuro; essa sarà a sua volta incostituzionale e non si verificherà alcuna violazione del giudicato costituzionale.

erosione che contraddistingue il giudizio di legittimità delle leggi. Un processo nei confronti delle leggi che talvolta è difficile iniziare e che, anche quando arriva al traguardo, non riesce immediatamente a imprimere all'indirizzo politico-legislativo il rigoroso rispetto delle norme costituzionali. Le ripetute dichiarazioni di incostituzionalità relative alla legge di conversione eterogenea rispetto al contenuto del decreto-legge ben possono indurre il Parlamento a ripensare l'utilizzo di tale "escamotage", ma affinché ciò si verifichi è necessario attendere che la Corte costituzionale sia investita delle questioni e si pronunci ripetutamente. Ciò induce a ritenere insufficiente l'eventuale intervento di ricostituzione della legalità costituzionale da parte della Consulta perché, oltre a essere eventuale, si verifica in un momento successivo e, non potendo scongiurare la già intervenuta alterazione dei rapporti istituzionali, rischia di «indebolire la stabilità democratica del sistema»¹⁰¹.

L'auspicata convergenza dei due organi di controllo muove anche dalla circostanza che se il Presidente della Repubblica rinviasse le leggi di conversione viziata dal difetto di omogeneità, si potrebbe verificare in tempi assai più rapidi un effetto dissuasore assai simile rispetto a quello prodotto dalle sentenze di incostituzionalità perché le Camere (e il Governo) pagherebbero contestualmente alla mancata conversione il dazio di aver inserito disposizioni estranee al decreto-legge¹⁰². Mentre, la dichiarazione di incostituzionalità potrebbe addirittura arrivare a presentare il conto a un'altra maggioranza e a un altro Governo.

¹⁰¹ G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, cit., 490-494, spec. 492. Nel senso dell'incisività del controllo del Giudice costituzionale, se esercitato, e, perciò, della relativa incertezza cfr. S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 336.

¹⁰² S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 64-68 rileva che il controllo affidato al Presidente della Repubblica è del tutto peculiare perché è finalizzato a sanzionare o mitigare una violazione delle norme o dei principi costituzionali pur non essendo «attuato con mezzi giurisdizionali» ovvero, «più precisamente, processuali»; proprio l'"a-processualità" consente al Capo dello Stato di insinuarsi negli anfratti più angusti talvolta preclusi dall'art. 134 Cost. all'organo, invece, giurisdizionale: la Corte costituzionale. Ciò nonostante, l'Autore mette in evidenza una certa simmetria tra Capo dello Stato e Corte costituzionale precisando che anche il sindacato di quest'ultima sulle leggi o sugli atti con forza di legge si allontana dalle caratteristiche tipiche del processo. L'esercizio della funzione da parte della Consulta è, infatti, mediato ed eventuale giacché dipende dall'azione «di un soggetto che, invocando l'intervento della protezione giurisdizionale, provoca in concreto il funzionamento, la messa in moto dell'organo a tale funzione deputato». Questa circostanza dà prova dei «limiti naturali all'efficienza della garanzia apprestata da una giurisdizione costituzionale», posto che il suo intervento «non opera immancabilmente e [...] automaticamente contro la fattispecie costituzionalmente illegittima» ma dipende dall'azione dei soggetti legittimati ad agire; dunque, la garanzia costituzionale «diviene giuridicamente rilevante» soltanto quando e se il soggetto che ha il potere di azione, lo attiva. Nello stesso senso si vedano S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 6-7, che indicano il controllo del Capo dello Stato come «obbiettivamente, anche se teleologicamente, vincolato dal diritto e, più precisamente, dalla Costituzione». Nonché L. CARLASSARE, *La limitazione del potere: il Presidente della Repubblica, istituzione di garanzia*, in B. PEZZINI (a cura di), *Poteri e garanzie nel diritto costituzionale. L'insegnamento di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 2003, 57 rileva che il Presidente della Repubblica è «l'unica istituzione di garanzia in grado di intervenire prima che il danno si produca». Da ultimo si veda P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., spec. §§ 4 e 5.

4. Brevi considerazioni sulla funzione di controllo degli organi di indirizzo politico

I controlli esercitati dagli organi di garanzia si pongono, d'altro canto, a valle di quello che dovrebbe essere svolto – ancorché con una spiccata caratura politica – dal Parlamento nei confronti dell'operato del Governo, *a fortiori* in sede di conversione¹⁰³. All'organo della rappresentanza è invero affidata una fondamentale funzione di sorveglianza perché, oltre a dover valutare se sussistono i presupposti di necessità e urgenza che legittimano l'adozione della fonte decretizia, deve verificare che il relativo contenuto non sia eterogeneo e che perciò non sia orientato a eludere le regole che in Costituzione presiedono al sistema delle fonti del diritto.

Siccome l'art. 15, terzo comma, legge n. 400 del 1988 prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere «omogeneo e corrispondente al titolo», si ritiene che l'organo al quale il Testo fondamentale attribuisce la funzione legislativa debba convertire in legge solo le disposizioni approvate dall'Esecutivo per rispondere alla specifica situazione di necessità e urgenza (c.d. omogeneità teleologica) e non anche quelle introdotte nell'atto con forza di legge per evitare le “complessità”, determinate dal necessario compromesso tra maggioranza e opposizioni, che possono incontrare le Assemblee rappresentative nel corso dell'esercizio della funzione legislativa¹⁰⁴. Del resto, la possibilità di convalidare¹⁰⁵ solo parzialmente il decreto-legge è prevista dallo stesso art. 15, sesto comma, legge n. 400 del 1988; se tale opzione venisse esercitata, sarebbero altresì valorizzate le previsioni regolamentari che, allo scopo, dispongono alcuni filtri, a partire da quello del Comitato per la legislazione (art. 16 *bis*, così come stabilito dall'art. 96 *bis*, primo comma, Regolamento della Camera dei deputati e art. 20 *bis*, ottavo comma, Regolamento del Senato della Repubblica).

La necessaria compartecipazione degli organi che costituiscono la forma di governo nell'ambito della produzione delle fonti del diritto è considerata essenziale proprio al fine di assicurare il rispetto dei principi costituzionali. Tale obiettivo trova conferma nel fatto che agli organi di garanzia non è affidato solo il compito di reagire a una violazione della Costituzione, ma anche quello di prevenirla¹⁰⁶. Ciò si ritiene plasticamente rappresentato dall'*iter* previsto per la legge di conversione del decreto-legge, rispetto alla quale i «poteri di

¹⁰³ In senso contrario S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, cit., 339 il quale sostiene che tra i compiti che spettano alle Camere in relazione «alle disfunzioni governative» non è possibile annoverare quello sul procedimento di conversione del decreto-legge poiché tale legge «non è atto di secondo grado» e non si pone «come accessorio rispetto al decreto-legge, sibbene è essa stessa atto principale che, in quanto converte in legge disposizioni del decreto-legge, ne nova interamente la fonte di validità». In questo senso sembra esprimersi anche L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, cit., 571.

¹⁰⁴ Si veda sul punto N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA - G. TIBERI - M. P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. 30.

¹⁰⁵ Nel senso della convalida si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 577; *contra* invece V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, CEDAM, 82, ad avviso del quale non c'è alcuna convalida perché l'atto è già di per sé perfettamente valido.

¹⁰⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 18.

sanzione e di arresto» del rinvio sono necessari anche per «evitare stalli o blocchi nei rapporti tra le istituzioni e nel loro funzionamento»¹⁰⁷.

Lo squilibrio nelle relazioni tra le Assemblee rappresentative e l'Esecutivo e, più in particolare, la degenerazione che interessa la produzione delle fonti del diritto¹⁰⁸, affondano del resto le proprie radici nella procedura di conversione in legge dei decreti-legge probabilmente perché tale *iter*, già di per sé, rende più difficile per il Parlamento «condizionare autonomamente il volere del Governo e quello del suo leader»¹⁰⁹.

Le disfunzioni relative alla legge di conversione del decreto-legge non possono, dunque, essere individuate solo nella sostituzione del rinvio presidenziale con le promulgazioni dissenzienti¹¹⁰, né nell'intervento successivo ed eventuale del Giudice costituzionale. Esse trovano piuttosto origine nell'opportunità, anzitutto politica, di lasciare il baricentro della funzione legislativa al di fuori delle Aule parlamentari, tanto che si è messo in guardia dal rischio che attraverso gli emendamenti eterogenei introdotti in sede di conversione del decreto-legge si affermi un procedimento legislativo alternativo a quello previsto dall'art. 72 Cost. che potrebbe addirittura pregiudicare le «ordinarie dinamiche del confronto

¹⁰⁷ E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia...)*, cit., 24.

¹⁰⁸ Sia sufficiente richiamare la difficoltà delle Assemblee rappresentative nel farsi portavoce dei bisogni dei singoli proprio nella sede in cui si realizza il compromesso tra il pluralismo politico «indispensabile per adottare regole che si impongono alla generalità dei consociati» (A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, ora in ID., *L'orpello della democrazia*, Gussago, 2015, 32) secondo il principio della maggioranza (su cui, da ultimo, M. FRAU, *L'attenuazione del principio maggioritario. Istituti e modelli alternativi al principio deliberativo di maggioranza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, spec. 226-260). Un fenomeno che trova particolare rappresentazione nell'irrigidimento della programmazione dei lavori e dei tempi (il c.d. contingentamento), nella semplificazione dei sistemi di voto, nelle prassi dei maxiemendamenti e nell'abuso della questione di fiducia, che hanno dato luogo al cosiddetto monocameralismo di fatto o bicameralismo alternato (senza pretesa di esaustività, su questi temi si rimanda a G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 1289-1306; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 224-229; A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., 26 per il primo "gruppo" di anomalie; si vedano invece almeno E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 203 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3/2019, spec. 59; C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione* ed A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli "organi di garanzia" in un sistema parlamentare monocamerale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022 per la conseguenza delle disfunzioni).

¹⁰⁹ A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., 25. In questo senso si veda anche almeno L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008.

¹¹⁰ Il discorso pubblicato sul sito *web* del Quirinale il 5 marzo 2024 (*Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella durante l'incontro con il Dott. Gianfranco Giuliani, Presidente di CASAGIT, con una delegazione*) non sembra, in verità, indugiare in questa direzione; il Capo dello Stato afferma, invero, che il proprio compito è quello di promulgare le leggi, attestando in questo modo «che le Camere hanno entrambe approvato una nuova legge, nel medesimo testo, e che questo testo non presenta profili di evidente incostituzionalità». Evidentemente, appunto, il Presidente Mattarella – per restare nel tema della sentenza n. 215 del 2023 della Corte costituzionale – ritiene che non sussista alcun dubbio di costituzionalità circa il rispetto della *ratio* e della procedura dell'art. 77 Cost. nell'introduzione della riforma camerale per la Regione Sicilia in sede di conversione di un decreto-legge volto a sollevare famiglie e imprese dalla crisi economica conseguente alla pandemia da COVID-19. Pare, viceversa, più opportuna la conclusione cui è giunto il Giudice costituzionale con la sentenza da ultimo richiamata, laddove ha ravvisato la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Di diverso avviso sembra M. FRANCAVIGLIA, *Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022*, in *Consulta OnLine*, n. 2022/II, 999-1000, spec. 1000 ove afferma che Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, «rivelando accenti e [...] finalità differenti, difficilmente potranno trovare dei punti di contatto o di intersezione tali da influenzare sistematicamente l'uno l'operato dell'altro», quantunque tra gli organi possa sorgere «un dialogo "silente"».

parlamentare»¹¹¹. In questo modo si alimenta quella torsione governocentrica cara ad alcune, molte, delle forze politiche, che fagocita «la crescente perdita di legittimazione delle istituzioni» fino a poter determinare un «imbarbarimento dei processi democratici»¹¹².

Ciò non significa che il controllo e le sanzioni da parte del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale che dovessero interessare le leggi di conversione dei decreti-legge non costituiscano fondamentali elementi di contrappeso rispetto alla «distorsione della forma di governo parlamentare»¹¹³; significa piuttosto che di per sé sono insufficienti poiché le cause dell'alterazione hanno origini più profonde che probabilmente non possono essere risolte neppure attraverso il solo intervento – ancorché rigoroso – degli organi di garanzia.

Riflettere attorno alla circoscritta emendabilità della legge di conversione limitatamente ai rapporti tra Parlamento, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale rischia di escludere un attore fondamentale quale è l'organo cui la Costituzione attribuisce la facoltà di adottare la fonte dalla quale origina la legge di conversione e cioè il decreto-legge. Prima di interrogarsi sui possibili rimedi che potrebbero arrestare l'anomalo intervento parlamentare, sarebbe, invero, più opportuno intervenire sulla degenerazione che si accompagna all'adozione della fonte che i Costituenti hanno previsto solo in caso di situazioni di straordinaria necessità e urgenza e, perciò, più a monte, sulle cause che hanno in qualche misura ribaltato la posizione del Parlamento rispetto a quella del Governo. Nonché sulle ragioni che hanno visto consolidarsi la prassi per la quale le Assemblee rappresentative eludono il confronto presupposto dall'art. 72 Cost. introducendo in sede di conversione emendamenti eterogeni – peraltro spesso discussi solo presso una delle due Camere e *de facto* ratificati dall'altra – al decreto-legge in sede di conversione.

¹¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 245 del 2022, § 3.4 *Cons. dir.* C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale*, cit., 43-44, fra gli altri, osserva che sono assai rare le occasioni per la Corte di pronunciarsi sui decreti legge e perciò tale organo fatica a svolgere la funzione sanzionatoria forte tipica delle dichiarazioni di incostituzionalità.

¹¹² A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli "organi di garanzia" in un sistema parlamentare monocamerale*, cit., 51-52. Si veda inoltre G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 110; ID., *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017 e, *ivi*, M. DOGLIANI, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*; A. D'ANDREA, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 29.

¹¹³ A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli "organi di garanzia" in un sistema parlamentare monocamerale*, cit., 51.