



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

ALFONSO CELOTTO

**SI PUÒ RINVIARE ALLE CAMERE EX ART. 74 COST. UNA
LEGGE DI CONVERSIONE DI UN DECRETO-LEGGE?**

**(NOTE MINIME SULLA LETTERA DEL PRES. MATTARELLA RISPETTO ALLA LEGGE
DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE DEL 29 DICEMBRE 2022 N. 198)**

27 FEBBRAIO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alfonso Celotto

**Si può rinviare alle Camere *ex art. 74 Cost.*
una legge di conversione di un decreto-legge?**

(note minime sulla [lettera](#) del pres. Mattarella rispetto alla legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198)*

ABSTRACT: *The author agrees with the presidential solution required by the risk of decadence of the law decree and suggests proceeding at a partial promulgation. In fact, this solution would allow overcoming the temporal impasse avoiding the risk to frustrate the conversion procedure and to eliminate the more “abusive” provisions added during the same procedure of conversion of the decree-law.*

Il Capo dello Stato è tornato a far sentire la sua voce “di garanzia” in tema dei decreti-legge dopo 20 anni da quando Carlo Azeglio Ciampi aveva rinviato alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante “disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l’agricoltura”. Era il 29 marzo del 2002 e quel [messaggio](#) contestava la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, l’eterogeneità degli emendamenti approvati, la frammentarietà degli interventi¹.

I vizi rilevati nel 2002 sono in pratica analoghi a quelli che il Presidente Mattarella segnala nella [lettera del 24 febbraio](#), con cui ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del mille proroghe 2022 (cioè il d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”). Un testo che era uscito dal Consiglio dei ministri con 149 misure e che ha terminato l’esame parlamentare con 205, cioè aumentando di un terzo la sua consistenza, con interventi molto frammentari, confusi e precari.

Il Presidente ricorda il mancato rispetto dei limiti costituzionali, l’eterogeneità delle misure, la frammentarietà del quadro, ribadendo come “*i decreti-legge siano da tempo divenuti lo strumento di gran lunga prevalente attraverso il quale i Governi esercitano l’iniziativa legislativa*”. Tra le righe il Presidente si mostra anche consapevole che non può essere l’ennesimo richiamo a modificare una prassi abusiva da decenni. La soluzione è piuttosto in “*un’adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo e di una corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l’approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria*” (come recita la lettera). Anche perché questo modo di produrre norme non fa bene al Paese. E il Presidente Mattarella lo sintetizza bene: “*Tutto ciò acuisce i problemi e allunga i tempi dell’attività dell’amministrazione, disorientando amministratori, cittadini e imprese*”.

Non voglio riprendere e dilungarmi su 40 e più anni di abuso del decreto-legge e sui tentativi della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica di arginarli, con sentenze e moniti, ma soltanto per spendere qualche minima considerazione su un problema antico. La possibilità per il Capo dello Stato di rinviare alle Camere una legge di conversione di decreto-legge.

Nella storia repubblicana i casi di rinvio di una legge di conversione si contano davvero sulle dita di una mano: come quelli del [pres. Cossiga](#) rispetto al d.l. n. 882 del 1986² e del [pres. Scalfaro](#) sulla l. di conversione del d.l. n. 545 del 1994 per mancanza di copertura finanziaria

Del resto, la dottrina tradizionalmente è stata molto cauta nella configurabilità di tale rinvio. Perché rinviare una legge di conversione significa in pratica impedire la conversione (data che la precaria vigenza è di soli 60 giorni, come sappiamo) e quindi comporta irrimediabilmente la decadenza



¹ Sul rinvio Ciampi del 2002, v. N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 8 aprile 2002; G. D’AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, [ivi](#), 14 maggio 2002.

² Al riguardo, v. M. CORSO, *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della repubblica*, in *Quad. Cost.*, 1987, 109 ss.

retroattiva del decreto. In sostanza più che un rinvio, diventa in vero un rifiuto di promulgazione, essendo in pratica impossibile il nuovo esame *ex art 74 Cost*³.

Nella [lettera](#) di questi giorni, il Pres Mattarella si mostra pienamente consapevole di questo problema e infatti preferisce non rinviare la legge alle camere, ma piuttosto accompagnarla con un messaggio, che sul punto osserva: “*L’esame della legge di conversione del decreto-legge in questione ha fatto dunque emergere molteplici profili critici, dei quali il più evidente è rappresentato dai ricordati emendamenti relativi alle concessioni demaniali, che potrebbero giustificare l’esercizio della facoltà attribuitami dall’articolo 74 della Costituzione.*

Sono tuttavia 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”.

A me pare la soluzione costituzionalmente più corretta, perché sicuramente il rinvio *ex art. 74 Cost.* della legge di conversione inevitabilmente si trasforma in un rifiuto di promulgazione e quindi rappresenta una sorte di eterogenesi dei fini rispetto all’ambito della stessa disposizione costituzionale, nella genetica anomalia di un procedimento di legiferazione d’urgenza cui si sovrappone un procedimento legislativo ordinario. Del resto, si scontra con la lettera della Costituzione pensare che la eventuale riapprovazione parlamentare della legge di conversione, oltre i 60 giorni di precaria vigenza del decreto, possa comunque essere considerata valida, in ragione del rinvio presidenziale.

A rigore rispetto a una legge di conversione di dubbia costituzionalità la soluzione costituzionalmente più opportuna è proprio quella del messaggio, in luogo del rinvio. Salvo a non voler considerare una altra soluzione, fino ad ora mai applicata dalla prassi: la eventuale promulgazione parziale della legge di conversione. Tutti ricordiamo quanto sia stata dibattuta la prassi introdotta dalla Regione Sicilia della promulgazione parziale delle leggi, tuttavia proprio sulla conversione del decreto-legge una promulgazione parziale potrebbe essere la soluzione che consente al Presidente della Repubblica di non frustrare il procedimento di conversione, ma al tempo stesso di espungere le disposizioni aggiunte in sede di conversione che maggiormente si configurano come abusive rispetto all’impianto della decretazione d’urgenza.

³ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ediz., Padova, 1976, 636; G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, 97; S.M. CICONETTI, *Decreti-legge e poteri del Presidente della repubblica*, in *Dir. e Società*, 1980, 563 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989. A favore della possibilità di esercitare tale potere presidenziale, sia pure con limitazioni di prudenza e di opportunità, cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, 882 s.; L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 77 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ediz., Torino, 1982, 330; M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. Cost.*, 1992, 227 ss.; da ultimo, il dibattito di [Astrid](#), 2008, tra cui V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*.