



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. II

(ESTRATTO)

**GIACOMO 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**

6 LUGLIO 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Giacomo 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\*

**ABSTRACT:** *This paper starts from a new case of promulgation of a law complemented by a letter sent to the Presidents of the two branches of the Parliament and to the President of the Council of Ministers. It focuses on the current admissibility, in the Italian legal system, of a partial promulgation of the laws and, therefore, of a partial suspensive veto that the President of the Republic could exercise towards the laws. To give an answer to this question, the essay will analyze the Acts of the Constituent Assembly on the topic, the normative context and the custom the Presidents followed during the Republican history. Then, it will explore the (in)opportunities of the insertion of such an institute in the Italian Constitution and it will examine some aspects of the veto policy in relation to the laws that convert the governmental decrees.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa: un nuovo caso di promulgazione con motivazione contraria di una legge di conversione di un decreto-legge. – 2. È davvero percorribile, a Costituzione invariata, la strada della promulgazione parziale? – 3. È comunque opportuna, *de iure condendo*, l'introduzione della promulgazione parziale nel nostro ordinamento? – 4. In ogni caso, il Presidente della Repubblica dovrebbe evitare, allo stato attuale, di esercitare il potere di rinvio con riguardo alle leggi di conversione dei decreti-legge? – 5. Considerazioni conclusive (e qualche auspicio).

1. *Premessa: un nuovo caso di promulgazione con motivazione contraria di una legge di conversione di un decreto-legge*

Di recente, anche tra le pagine di questa Rivista<sup>1</sup>, si è tornati a discutere – a fronte di una nuova promulgazione “con motivazione contraria”<sup>2</sup> operata dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella<sup>3</sup> – dell’annosa questione relativa all’ammissibilità (o, comunque, all’opportunità) del rinvio, ai sensi dell’art. 74 Cost., delle leggi di conversione dei decreti-legge.



<sup>1</sup> A. CELOTTO, [Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge? \(note minime sulla lettera del pres. Mattarella rispetto alla legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198\)](#), in questa [Rivista](#), 2023/I, 149 ss., e M. PANEBIANCO, [Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198](#), *ivi*, 279 ss.

<sup>2</sup> Tra i primi ad utilizzare quest’espressione, v. A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione” ...contraria?* in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 1° luglio 2002. Fra i più recenti contributi sul tema, A. BURATTI, «Preferirei di no». Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’archivio storico del Quirinale, in *Diritto e società*, n. 2/2014, 187 ss.; C. MERLANO, *Quando il Presidente scrive. I messaggi “di accompagnamento” del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2/2021 e, proprio con riguardo al caso di specie, L. ABBRUZZO, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella crisi del raccordo Governo-Parlamento: la promulgazione con motivazione*, in [federalismi.it](#), n. 10/2023, e 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, 187 ss. Con riferimento specifico alla letteratura relativa ai singoli casi di promulgazione “con motivazione contraria” verificatisi nel corso della Presidenza Mattarella, v. *infra*, le note 6, 7 e 8.

<sup>3</sup> Mi riferisco, appunto, alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi», che è stata accompagnata dall’invio, da parte del Presidente della Repubblica, di una lettera indirizzata ai Presidenti dei due rami del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri. Il testo integrale del documento è contenuto nel comunicato ufficiale del 24 febbraio 2023, [Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio](#).

Ancora una volta, infatti, il Capo dello Stato – pur trovandosi dinanzi a criticità che, per sua stessa ammissione, avrebbero potuto giustificare l’esercizio del potere di rinvio<sup>4</sup> – ha preferito soprassedervi, a fronte della nota «delicatezza, sotto il profilo costituzionale», di una eventuale determinazione di segno contrario, assunta nell’approssimarsi della scadenza del termine previsto, ex art. 77 Cost., per la conversione del decreto-legge (nel caso di specie, il c.d. milleproroghe): determinazione, che avrebbe «inevitabilmente» comportato il «venir meno, con effetti retroattivi», di numerose disposizioni dal medesimo contemplate e non contrassegnate da profili di patologia (formale o sostanziale), «determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme»<sup>5</sup>.

Del resto, come è noto, non è la prima volta che il Presidente Mattarella ricorre a questo genere di missive<sup>6</sup> – sia con riferimento a leggi di conversione di decreti-legge<sup>7</sup>, sia con riguardo a leggi ordinarie<sup>8</sup> –, per i più diversi motivi<sup>9</sup>, con ciò denotando una certa predilezione verso tale strumento (atipico, ma senz’altro più tenue), rispetto a quello (tipico, ma certamente più incisivo) previsto dall’art. 74 Cost., cui il Capo dello Stato, fino a questo momento, ha fatto ricorso con estrema parsimonia: in un’unica circostanza<sup>10</sup>, rimasta isolata, nonostante i moniti rivolti al Parlamento e al

<sup>4</sup> «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»: [ibid.](#).

<sup>5</sup> [Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022](#), cit.

<sup>6</sup> A tal proposito, è possibile rinviare alle esaustive ricostruzioni di D. CASANOVA – L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, in AA.VV., *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, a cura di A. Apostoli e M. Gorlani, Torino, 2022, spec. 185 ss., i quali, tra l’altro, raggruppano le lettere di accompagnamento inviate dal Presidente Mattarella in tre diverse categorie: «a) lettere attinenti alle modalità di formazione delle leggi di conversione dei decreti-legge; b) lettere contenenti rilievi critici rispetto alla legge promulgata, con eventuale monito al Governo di intervenire; c) lettere recanti una specifica interpretazione della legge promulgata onde giustificare il mancato rinvio che si sarebbe imposto sulla base di una diversa interpretazione della stessa» (ivi, 186). V., inoltre e ancor più specificamente, G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria nel primo mandato di Sergio Mattarella. Un bilancio, al tempo del “governo di tutti”*, in AA.VV., *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, a cura di D. Paris, Napoli, 2022, 249 ss.; G. COSTA, *Il controllo presidenziale sulla produzione normativa: la prima Presidenza Mattarella nella prassi repubblicana*, ivi, spec. 222 ss.; nonché I. PELLIZZONE, *Il primo mandato del Presidente Mattarella in materia di rinvio delle leggi e concessione della grazia: andando oltre la funzione di garanzia*, ivi, spec. 483 ss.

<sup>7</sup> V., infatti, le lettere che hanno accompagnato la promulgazione delle leggi di conversione dei decreti-legge [n. 55/2018](#) e [n. 53/2019](#) (sul punto, v. G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria e il richiamo ad intervenire sulla legge di conversione del decreto sicurezza bis, tra nuove vette e vecchi problemi*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 14 ottobre 2019; G. MAROLDA, *Se per “sicurezza” e per “semplificare” c’è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla “leale collaborazione” tra Presidenza della Repubblica e Governo*, [ivi](#), 23 luglio 2019; G. GALAZZO, *Sulla prassi ormai stabilizzata delle promulgazioni “con osservazioni”, in particolare riferimento al caso del decreto “sicurezza-bis”*, in [Nomos](#), n. 1/2021; e M. FRANCAVIGLIA, *La recente evoluzione delle promulgazioni “con riserva” delle leggi di conversione alla prova del giudizio di costituzionalità: il caso del c.d. Decreto sicurezza bis*, in *Giur. cost.*, n. 2/2021, 276 ss.), n. 76/2020 (rispetto al quale v. D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, 817 ss.) e n. 73/2021.

<sup>8</sup> V., ancora, le lettere che hanno accompagnato la promulgazione delle [leggi n. 161/2017](#), [n. 179/2017](#), [n. 28/2019](#) e [n. 36/2019](#), per un commento delle quali è possibile rinviare alla lettura di A. AMATO, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quad. cost.*, n. 4/2017, 889 ss.; G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2018, 441 ss.; G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quad. cost.*, n. 3/2019, 674 ss.; M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l’inattualità del potere di rinvio alle Camere*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3/2019; A. MORELLI, *La promulgazione «abrogante» della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in [laCostituzione.info](#), 28 aprile 2019; V. VIPIANA, *Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi»*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 3/2020.

<sup>9</sup> D. CASANOVA – L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, cit., 186 ss.

<sup>10</sup> Il [27 ottobre 2017](#), in relazione alla legge recante «Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti persona, di munizioni e sub munizioni a grappolo». A tal proposito, v. M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2017; M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella*



delle leggi di conversione, dal momento che ciò finirebbe per compromettere «la soddisfazione dell'esigenza, su ogni altra prioritaria, della restaurazione del sistema delle competenze fra gli organi supremi»<sup>17</sup> e determinerebbe – di fatto – la trasformazione del veto presidenziale da meramente sospensivo in assoluto<sup>18</sup>: a patto, naturalmente, di ritenere che, entro il termine di sessanta giorni di cui all'art. 77 Cost., debba intervenire la promulgazione della legge di conversione<sup>19</sup>, e non la mera approvazione parlamentare della medesima, come pure è stato sostenuto<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, 708, il quale, dunque, ritiene che si debba «escludere l'esercizio del potere di "rinvio" presidenziale ex art. 74 della legge di conversione approvata dalle camere».

Meno categorica la tesi avanzata da C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 862, il quale, dopo aver evidenziato che «lo stretto termine di sessanta giorni imposto» alle leggi di conversione, «o per lo meno alla approvazione definitiva di esse da parte delle Camere, se non esclude la possibilità di rinvio presidenziale alle Camere (...) certamente lo delimita sotto il profilo temporale», sostiene, poi, che «la limitazione del potere di rinvio può essere assai inopportuna rispetto alle proposte di conversione con emendamenti».

<sup>18</sup> V., sul punto, ad esempio, V. DI CILOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, 349-350, nonché, più di recente, S.M. CICONETTI, *Un caso di inammissibilità del rinvio presidenziale*, in *Giur. cost.*, n. 4/2002, 3099. Lo nota, da ultimo, lo stesso A. CELOTTO, [Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge?](#) cit., 2: «il rinvio ex art. 74 Cost. della legge di conversione inevitabilmente si trasforma in un rifiuto di promulgazione e quindi rappresenta una sorta di eterogenesi dei fini rispetto all'ambito della stessa disposizione costituzionale (...)».

Cfr., infatti, ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946*, 92, ove Costantino Mortati ebbe a rilevare che «Al Capo dello Stato può essere attribuita una funzione di intervento attivo, che si esplica con la sanzione, oppure può attribuirsi una funzione diversa, che non è più di intervento attivo, ma di arresto *temporaneo* dell'entrata in vigore della legge, una funzione di veto. Ammesso un sistema in cui il Capo dello Stato abbia attribuzioni di carattere prevalentemente moderatore, un intervento attivo nella funzione legislativa non si potrebbe considerare se non come elemento di disarmonia nel sistema e quindi si potrebbe pensare ad una funzione di veto, che assume una rilevanza notevole, ove si prescelga un sistema parlamentare (...). Ma in ogni caso è da escludere assolutamente un intervento del Capo dello Stato sotto forma di sanzione. Viceversa, al Capo dello Stato potrebbe spettare il potere di promulgazione (...)» (corsivo nostro).

<sup>19</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 709, stando al quale «La soluzione più corretta sembra essere nel senso della necessità dell'intervento almeno della promulgazione che (...) documenta l'intervenuto perfezionamento della volontà legislativa, e dalla quale la legge prende data».

<sup>20</sup> Si tratta della nota tesi di P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?* in *Rass. parl.*, n. 1/2004, 267 ss., il quale ritiene che si possa «riconoscere all'approvazione della legge di conversione da parte delle Camere un effetto diverso, che, senza provocare una sovrapposizione con l'effetto tipico che la Costituzione assegna a leggi in senso proprio, tuttavia sia in grado di evidenziare quella parificazione con la mancata conversione che sembra davvero inaccettabile (...)». Si tratterebbe, secondo l'Autore, di «far operare la decisione parlamentare solamente come fatto sospensivo dell'effetto decadenziale connesso allo spirare del termine prescritto per la conversione del decreto-legge» (ivi, 281). Ritiene che sia sufficiente l'approvazione da parte del Parlamento anche G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 204 ss.

*Contra*, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 178, sostiene, condivisibilmente, che quest'ultima impostazione avrebbe «un esito paradossale, che la rivela infondata: quello di far entrare il decreto-legge nell'ordinamento a titolo stabile, indipendentemente dalla legge di conversione».

In ogni caso, si tratta di una ipotesi che pare poco conforme alle intenzioni del Costituente, se è vero che, da un lato, nel corso della seduta del 16 ottobre 1947, l'onorevole Codacci Pisanelli propose un emendamento che prevedeva che il decreto-legge avrebbe perduto automaticamente efficacia sessanta giorni dopo la sua pubblicazione, se la legge di conversione non fosse stata *pubblicata*, addirittura, «almeno dieci giorni prima dello scadere di tale termine» (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di giovedì 16 ottobre 1947*, 1291); e che, dall'altro lato, il testo dell'art. 74-bis, comma 2, originariamente approvato dall'Assemblea il giorno seguente, recava la seguente formulazione: «I decreti perdono efficacia se non sono convertiti in legge e pubblicati entro sessanta giorni» (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta di venerdì 17 ottobre 1947*, 1313).

Successivamente, il requisito della preventiva pubblicazione della legge di conversione fu espunto dal testo di quello che sarebbe divenuto l'attuale art. 77, non certo perché anche tale incombenza non dovesse avvenire entro il termine di sessanta giorni, ma perché, addirittura, ciò venne ritenuto ovvio e, dunque, una siffatta precisazione superflua, come espressamente messo in luce, nel corso della seduta plenaria, dall'onorevole Perassi: «A me sembra che le parole "e pubblicati" siano inutili, anzi non me le spiego, perché i decreti sono necessariamente pubblicati appena firmati, e

## 2. È davvero percorribile, a Costituzione invariata, la strada della promulgazione parziale?

Tra le soluzioni che, tradizionalmente, la dottrina costituzionalistica ha individuato allo scopo di far fronte al problema appena prospettato, l'introduzione della possibilità di una promulgazione parziale delle leggi è stata oggetto di un vivace dibattito scientifico<sup>21</sup>, oltre che di specifici progetti di revisione costituzionale presentati in Parlamento<sup>22</sup>.

Peraltro, v'è chi, anche recentemente, ha avanzato l'ipotesi dell'ammissibilità, già *de iure condito* – dunque, a Costituzione invariata –, di una promulgazione parziale delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, sulla base – oltre che di ragioni di carattere sistemico, «tese a preservare il possibile esercizio di tale essenziale potere di controllo» – di rilievi fondati sulla stessa «formulazione letterale» dell'art. 74 Cost.: «Esso, infatti, nel disporre che “Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere, chiedere una nuova deliberazione” non» presupporrebbe «affatto che tale nuova deliberazione debba interessare l'intero testo legislativo approvato, altrimenti, a ben vedere, il Costituente avrebbe dovuto scrivere “chiederne una nuova deliberazione”. Da qui, quindi, la possibilità che il Presidente possa rinviare una parte del testo legislativo, promulgandone la restante»<sup>23</sup>.

La tesi da ultimo ricordata – per quanto interessante e suggestiva – non risulta, a parere di chi scrive, pienamente condivisibile, specie a fronte dell'insufficienza del solo argomento letterale a fondare una siffatta ‘rivoluzione copernicana’, in assenza di un intervento mirato di revisione costituzionale, volto ad introdurre espressamente l'istituto della promulgazione e del rinvio parziali delle leggi nel nostro ordinamento. E ciò sembra potersi predicare, in primo luogo, sulla base dell'analisi dei lavori dell'Assemblea costituente, dai quali pare evincersi che gli estensori della disposizione in parola diedero pressoché per assodato il fatto che la prerogativa presidenziale di rinvio dovesse avere ad oggetto la legge nella sua interezza, e non semplicemente parti di essa.

In particolare, non può non essere rammentata la formulazione originariamente proposta da Costantino Mortati in sede di seconda sottocommissione, dal seguente tenore: «Nei termini predetti il Capo dello Stato potrà, con messaggio motivato, richiedere che le Camere procedano a una nuova deliberazione *della legge già approvata*»<sup>24</sup>. Analogamente, nella discussione che ne seguì, venne affrontato «il quesito» relativo alla necessità di «richiedere, oppure no, una maggioranza qualificata,

---

perciò prima dell'eventuale conversione. Ciò che forse si è inteso dire è che la legge di conversione deve essere pubblicata nei sessanta giorni. Ma è evidente che una legge qualsiasi, e così quella di conversione, non ha effetto se non è pubblicata. Quindi le parole “e pubblicati” sono inutili e propongo che siano soppresse» (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta di venerdì 17 ottobre 1947*, 1307).

È del tutto evidente, dunque, che, se il Costituente ha ritenuto scontato che la legge di conversione dovesse essere pubblicata prima dello scadere del termine di sessanta giorni, lo stesso deve predicarsi, a lume di semplice logica, anche con riferimento alla promulgazione, necessariamente precedente rispetto alla pubblicazione. V., sul punto, anche L. PALADIN, *Art. 77, in AA.VV., Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 79, nota 34.

<sup>21</sup> Si possono richiamare, a tal proposito, i contributi di numerosi costituzionalisti italiani apparsi, nel 2008, su [Astrid](#), dal titolo *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)*, rispetto ai quali v., più analiticamente, *infra*.

<sup>22</sup> V. *infra*, al par. 3.

<sup>23</sup> S. CURRERI, *Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, in [laCostituzione.info](#), 8 marzo 2023.

V. anche 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, e S. STAMMATI, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, *ibid.*

<sup>24</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di sabato 21 dicembre 1946*, 804, ove l'on. Mortati propose anche la seguente variante: «Le Camere dovranno provvedere ad una nuova deliberazione della legge già approvata, ove il Capo dello Stato ne faccia richiesta con messaggio motivato entro i termini di cui al primo comma» (*ibidem*). I corsivi – sia nel testo, sia in nota, compresi quelli che seguiranno, all'interno delle citazioni testuali – sono miei.

affinché le Camere possano procedere ad una nuova deliberazione *della legge già da esse approvata*<sup>25</sup>; e ancora, Ambrosini si interrogò in merito all'opportunità «che il Capo dello Stato» potesse «richiedere alle Camere il riesame *di una data legge*», dicendosi concorde sull'opportunità di «trovare un modo per assicurare un più approfondito esame *di una legge già approvata* dal Parlamento», mentre Einaudi fece presente l'inammissibilità della previsione della controfirma ministeriale per il messaggio presidenziale «da inviarsi alle Camere per la richiesta del riesame *di una legge già approvata*»<sup>26</sup>. Alla «legge» – *tout court* – si riferirono, in quella sede, pure gli onorevoli Lami Starnuti<sup>27</sup> e Tosato<sup>28</sup>.

Trasferendo, quindi, l'attenzione sui lavori in Assemblea plenaria, va evidenziato, innanzi tutto, che – nel riassumere le risultanze delle opinioni espresse in commissione – l'onorevole Tosato ebbe a rilevare come quest'ultima si fosse dichiarata «favorevole a riconoscere l'opportunità che il Presidente della Repubblica possa avere il potere di rinviare alle Camere *una legge già deliberata* dalle Camere stesse»<sup>29</sup>. Inoltre, nello scorrere i diversi emendamenti proposti nei riguardi dell'originario art. 71 del Progetto di Costituzione (tra i quali figura anche quello dell'onorevole Bozzi, di contenuto sostanzialmente analogo a quella che sarebbe divenuta l'attuale formulazione dell'art. 74 Cost.), ci si avvede di come quello avanzato dagli onorevoli Caronia ed Aldisio si riferisse, espressamente, alla facoltà, per il Capo dello Stato, di «rinviare *una legge* già votata dalle due Camere, per un nuovo esame»<sup>30</sup>.

Del resto, lo stesso Aldo Bozzi – nell'illustrare le ragioni sottese all'accoglimento della propria proposta<sup>31</sup> – precisò che il Presidente della Repubblica, entro un determinato termine, avrebbe potuto «rimettere *la legge votata dalle Camere* alle Camere stesse perché rimeditino»<sup>32</sup>; mentre Egidio Tosato – concorde con l'inserimento di una disposizione di tale tenore all'interno del testo costituzionale – ebbe ad evidenziare che, poiché il Capo dello Stato «ha compito fondamentale, sebbene non esclusivo (...), di salvaguardare e di tutelare l'osservanza della Costituzione nello svolgimento dell'attività degli organi costituzionali, sembra sommamente opportuno che, proprio per questa sua altissima funzione», egli, «prima di pubblicare *una legge*, possa avere il potere di *rinviarla* [*id est*: di rinviare *quella legge*, nel suo complesso] alle Camere stesse, per un riesame»<sup>33</sup>.

A ben vedere, dunque, non sembra revocabile in dubbio il fatto che i Costituenti, nel riferirsi, nel corso della discussione (tanto in commissione, quanto nelle sedute plenarie), all'oggetto del rinvio presidenziale – e, dunque, *a contrario*, all'oggetto della promulgazione –, parlarono espressamente

<sup>25</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di sabato 21 dicembre 1946*, cit., 805.

<sup>26</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di sabato 21 dicembre 1946*, cit., 807.

<sup>27</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di sabato 21 dicembre 1946*, cit., 805-806: «Lami Starnuti ha qualche dubbio sulla convenienza politica di attribuire al Capo dello Stato la facoltà di richiedere che le Camere procedano ad una nuova deliberazione *di una legge già da esse approvata*».

<sup>28</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di sabato 21 dicembre 1946*, cit., 807: «Il riesame da parte delle Camere *di una legge già da esse approvata* può evitare perturbamenti pericolosi nella vita politica del Paese».

<sup>29</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, 1450: «Si tratta, sostanzialmente, di un potere di veto sospensivo che alla Commissione sembra sufficiente».

<sup>30</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, cit., 1447.

<sup>31</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, cit., 1472: «Io ritengo indispensabile, anche per le ragioni dette magistralmente dall'onorevole Orlando, che debba essere attribuito al Capo dello Stato il potere che risulta dall'emendamento aggiuntivo da me proposto. È un potere di veto direi, un potere in qualche modo sospensivo; ma non è un veto nel senso rigoroso della parola, perché il Capo dello Stato non impedisce già che la legge abbia definitivamente vigore, ma esprime un suo apprezzamento attraverso un messaggio motivato e richiama, su queste sue ragioni, l'attenzione delle due Camere perché rimeditino sul problema. È un invito a riflettere ancora, che credo non si possa negare».

<sup>32</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, cit., 1472.

<sup>33</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, cit., 1480.

– come si è avuto modo di mettere in luce, attraverso questa rapida rassegna – di *legge*, di *legge già approvata*, di *legge già deliberata dalle Camere*, di *legge già votata* dal Parlamento: con ciò appalesando, piuttosto inequivocabilmente, l'intento di concepire il rinvio presidenziale – così come l'atto promulgativo – sempre e soltanto come *totali*, vale a dire come aventi ad oggetto il prodotto di volta in volta approvato dal legislatore, nella sua interezza, senza selezioni di sorta.

Del resto, non vale a sostenere il contrario la circostanza che, sempre nel corso della discussione generale, l'onorevole Caronia avesse proposto «un emendamento all'articolo 71 più semplice di quello dell'onorevole Bozzi», dal seguente tenore: «Salvo il caso che questi non *ne* abbia deciso il rinvio alle Camere»<sup>34</sup>.

Infatti, in primo luogo, non può che ribadirsi come l'inserimento, nell'ambito della formulazione alternativa avanzata da Caronia, della particella *ne* (riferita, dunque, alla legge approvata dal Parlamento, nella sua complessità) si ponga perfettamente in armonia con il contenuto della discussione precedente e di quella coeva, ove – come si è visto – risulta sia sempre stato dato per assunto il fatto che la promulgazione e il rinvio operati dal Capo dello Stato non potessero assumere il connotato della *parzialità* ma, al contrario, dovessero elevare a proprio fondamento la legge nella sua *complessità*. In secondo luogo, tale emendamento venne presentato, *expressis verbis*, dal proponente solo in quanto «più semplice» – dunque, più snello, più immediato, meno prolisso – di quello presentato dal collega Bozzi, senza, tuttavia, operare alcun riferimento a meglio precisate ragioni contenutistiche o di merito. In terzo luogo – ed infine –, l'onorevole Caronia rinunciò alla propria proposta, aderendo all'ipotesi di testo elaborata dall'onorevole Bozzi, omettendo di sollevare riserva alcuna e, soprattutto, di sollecitare un qualsivoglia dibattito in seno all'Assemblea, in relazione al mantenimento, o meno, della particella *ne* all'interno della disposizione in parola, in termini di precisa scelta di campo in merito all'ammissibilità (o all'inammissibilità) del rinvio parziale delle leggi. Pertanto, non sembra potersi davvero sostenere che la preferenza accordata alla formulazione presentata da Aldo Bozzi (priva del *ne*, come nell'attuale testo dell'art. 74 Cost.), a scapito di quella ventilata, *en passant*, da Caronia, possa essere interpretata come una precisa opzione del Costituente in favore della possibilità di lasciare aperto un viatico – o, quantomeno, di non sbarrare, *ex ante*, la strada – alla promulgazione e al rinvio parziali delle leggi.

Se, dunque, la tesi prospettata in apertura del presente paragrafo – fondata su di un argomento strettamente letterale – non sembra meritevole di accoglimento, a seguito di un'attenta analisi dei lavori preparatori che condussero alla definitiva stesura della *littera legis* attualmente in vigore, ad esiti non diversi conduce pure l'esame del *dato sistematico* – vale a dire, del più ampio contesto normativo nel quale risulta inserito l'art. 74 Cost. –, come è già stato condivisibilmente messo in luce<sup>35</sup>. Invero, non può certo costituire una pura casualità la circostanza che il successivo art. 75 Cost., nell'individuare la finalità propria del referendum popolare, discorra specificamente di «abrogazione *totale o parziale* di una legge o di un atto avente forza di legge»<sup>36</sup>, mentre una simile precisazione non compaia nel testo dell'articolo immediatamente precedente<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, 1451-1452.

<sup>35</sup> C. FUSARO, *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; ma v. anche E. CHELI, *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)*, *ibid.*

<sup>36</sup> Corsivo nostro.

<sup>37</sup> «Tanto più che (...)» – prosegue C. FUSARO, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge*, cit. – «la nostra Costituzione, con pochissime eccezioni, è un testo scritto con mirabile precisione, nitore stilistico, chiarezza concettuale».

Non si tratterebbe, «ad ogni buon conto, di un rilievo, forse, insuperabile» per A. RUGGERI, *In tema di eventuali (ma problematici) rinvii parziali delle leggi*, ex art. 74 Cost., in *Astrid*, I, stando al quale, «se è vero che subito appresso la Carta ha, opportunamente, precisato che un'iniziativa referendaria può investire *in tutto o in parte* una legge (...), è pur vero che in altri luoghi (come, ad es., all'art. 134), dove pure si discorre delle leggi in termini unitari, talune vicende

Non va dimenticato, infine, come la tesi dell'ammissibilità della promulgazione parziale non appaia condivisibile neppure a fronte dell'apprezzamento della *prassi* costantemente seguita dai soggetti istituzionali coinvolti nel corso dell'intera stagione repubblicana e, dunque, della univoca interpretazione<sup>38</sup> che costoro hanno ritenuto di accordare, nel tempo, al disposto di cui all'art. 74, 1° comma, Cost.

Del resto, non si deve sottovalutare che – proprio nell'ambito della discussione relativa all'emendamento proposto dall'onorevole Bozzi in materia di rinvio presidenziale delle leggi – Vittorio Emanuele Orlando ebbe a precisare che «Le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi, non per atti di una volontà (...). Tutta la storia delle Costituzioni dimostra che sono i popoli nella loro storicità che le formano e il costume che le consacra»<sup>39</sup>. E, nel caso di specie, il «costume» e la «lenta evoluzione»<sup>40</sup> – vale a

---

sono viste come idonee a riguardare le leggi stesse anche per parti separate (nell'esempio da ultimo fatto, le impugnazioni ed i relativi giudizi davanti alla Corte)».

<sup>38</sup> Non va dimenticato, infatti, che la norma «è valida soltanto nell'interpretazione ultima consacrata dalla *concreta esperienza giuridica*»: così, E. PARESCHE, voce *Interpretazione (filosofia)*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1972, 175, ripreso anche da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 102 (corsivo nostro).

<sup>39</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, cit., 1479. Di recente, questo frammento è stato ripreso anche in G. MENEGATTO, *Il Presidente Pertini e la formazione del primo Governo Cossiga: considerazioni "con il senno di poi"*, in *federalismi.it*, n. 8/2023, 95.

A proposito dell'introduzione dell'istituto del rinvio presidenziale delle leggi, Vittorio Emanuele Orlando – pur evidenziando non poche perplessità in ordine alla confacenza di una tale prerogativa rispetto alla forma di governo parlamentare – rilevò che «Qui si tratta di sapere se il Presidente, il Capo dello Stato, in questo momento solenne della vita della Nazione, quale è la proclamazione del diritto, debba essere del tutto estromesso (...). Badate, voi aprite la via ad una quantità di conflitti pericolosissimi, perché non è possibile che un Capo dello Stato, a meno che non sia un fannullone, un *fainéant*, possa adattarsi ad essere e restare estraneo al compimento dell'atto, in cui la volontà dello Stato si manifesta nella forma più solenne (...). Si può bene supporre che una data legge apparisca al Capo dello Stato come rovinosa di interessi vitali dello Stato (...). La violazione della Costituzione è una espressione molto elastica. Si potrà sempre affermare che con una data legge la Costituzione fu violata (...). Ora, voi dichiarate niente meno che il Capo dello Stato può essere tradotto in Alta Corte per violazione della Costituzione e poi gli affidate la promulgazione di una legge che può essere la violazione della Costituzione. Egli verrebbe così ad essere per lo meno lo strumento di un eventuale delitto gravissimo (...). Io voterò l'emendamento dell'onorevole Bozzi, che considero come un male minore». Segnalò, tuttavia: «Io voterò l'emendamento Bozzi, ma questo emendamento suppone la Repubblica presidenziale (...) se è una Repubblica parlamentare, come si collega il voto del mio amico Bozzi con questo Consiglio di Ministri, con questo Presidente del Consiglio, che ha visto nascere e crescere quella legge di cui poi il Capo dello Stato potrà dire: 'Non mi piace'? Vedete che conflitto può nascere?».

E conclude, coerentemente con quanto affermato in precedenza (e riportato nel testo): «In fatto di istituzioni bisogna adottare istituzioni consacrate dall'uso. Queste si possono modificare con successivi adattamenti, perché allora diventa questo un modo di progresso ed anche di trasformazioni imposte alla vita concreta».

<sup>40</sup> In ordine all'imprevedibilità di una attenta analisi della *prassi* nella sistematizzazione e nell'interpretazione del ruolo rivestito dal Presidente della Repubblica in Italia, v., tra i molti, A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, spec. 3, là dove evidenziano che l'inquadramento delle prerogative del Capo dello Stato «non deriva soltanto da particolarità giuridico-costituzionali, ma anche da elementi propri della tradizione, della cultura, dell'evoluzione politica, e dal tipo di dislocazione del potere effettivo nei luoghi istituzionali». Ciò comporta «che, per comprendere le sue "leggi di evoluzione", occorre analizzare il complesso degli elementi rilevanti nel loro movimento storico ed enucleare da esso i principi invariati che spingono in una direzione o nell'altra». In generale, della necessità di «favorire il progressivo e consapevole spostamento della scienza costituzionale dal terreno delle analisi normative a quello della misurazione delle dinamiche istituzionali», nonché dell'opportunità di «collocare le vicende costituzionali nella dimensione più ampia della trama sociale e politica di un determinato paese», così da «tradurre un certo modello costituzionale (...) in concrete realtà istituzionali, destinate a stratificarsi e ad arricchirsi nel tempo», parla anche E. CHELI, *Introduzione a L. PALADIN, Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 10 e 11.

Più di recente, ma in senso analogo, R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 7, ha sottolineato che, «Se i fatti modificano la "forma", allora l'analisi della *prassi* appare strumento imprescindibile degli studi costituzionalistici, senza dei quali è inevitabile arrendersi a un'interpretazione astratta e solo formalistica della Costituzione». Ancor più specificamente, v. I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, ivi, 79 ss. e, spec., 81, la quale, tra l'altro, rileva quanto «l'applicazione concreta delle attribuzioni presidenziali, all'interno di un quadro costituzionale composto da norme

dire, l'applicazione concreta pedissequamente posta in essere dai Presidenti della Repubblica che si sono succeduti al Palazzo del Quirinale dal 1948 ad oggi – hanno restituito l'istituto della promulgazione e del rinvio come necessariamente totali e giammai parziali<sup>41</sup>.

Di qui, l'obiettivo difficoltà di accoglimento, a Costituzione invariata, della promulgazione parziale come auspicabile soluzione rispetto al problema, *supra* illustrato, relativo al rinvio delle leggi di conversione dei decreti-legge.

3. *È comunque opportuna, de iure condendo, l'introduzione della promulgazione parziale nel nostro ordinamento?*

In ogni caso, al di là di questi rilievi – fondati, rispettivamente, su argomenti di natura letterale, sistematica e di apprezzamento dell'esperienza concreta, ed orientati a dimostrare come, allo stato attuale, non sia configurabile un potere di promulgazione (e, correlativamente, di rinvio) parziale delle leggi in capo al Presidente della Repubblica –, non sarebbe nemmeno opportuno (né, forse, pienamente risolutivo) un intervento di revisione costituzionale dell'art. 74 Cost., finalizzato all'introduzione di una tale possibilità.

Come è ben noto, la promulgazione<sup>42</sup> – intesa come «formula sacramentale fissata dalla legge» – persegue la funzione di «far sorgere il vincolo all'osservanza della legge promulgata»<sup>43</sup> e, in quanto tale, non può che configurarsi come atto necessariamente unitario e, dunque, non frazionabile<sup>44</sup>, come è stato messo in luce – con riguardo alla anomala prassi fatta propria dal Presidente della Regione siciliana – dalla stessa Corte costituzionale<sup>45</sup>.

---

scarne e dai contorni flessibili, abbia contato per l'affermazione di una sfera di autonomia del Quirinale dal Governo anche in vista della formazione di atti di indirizzo politico quali le leggi e gli atti aventi forza di legge». Allo «studio non solo delle *regole* ma anche delle *regolarità*, cioè della prassi», in termini di «vera e propria necessità», allude, infine, C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, ivi, 48.

Da ultimo, anche (ma non solo) con riguardo alla prassi quale «parametro di integrazione di alcuni poteri del Presidente della Repubblica non espressamente contemplati in Costituzione», v. Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Napoli, 2021, spec. 175 ss.

<sup>41</sup> Per una ricostruzione analitica della prassi, è possibile rinviare, tra gli altri, a I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., spec. 237 ss.; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, *ivi*; S. CALZOLAIO, *Il rinvio della legge nella prassi*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, 853 ss.; S. PAJNO, *Art. 74*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, spec. 1455 ss.; nonché, più di recente, a D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos*, n. 1/2022.

<sup>42</sup> Sul punto, v., per tutti, S.M. CICONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 100 ss., e G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, cit., 186 ss.

<sup>43</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 759.

Essa – come rileva, condivisibilmente, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, 246 – è da intendersi come «atto strettamente e tipicamente presidenziale che, al pari di tanti altri, difficilmente potrebbe ricondursi alla funzione legislativa, o a quella esecutiva, o peggio alla giurisdizionale».

<sup>44</sup> In particolare, secondo V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge e rinvio presidenziale*, in *Astrid*, 27 giugno 2008, «L'argomento risolutivo, se non unico, che impedisce di accogliere l'ipotesi del rinvio parziale è nel carattere unitario della promulgazione, la cui funzione e il cui effetto è di dare corso alla legge così come il Parlamento l'ha approvata».

<sup>45</sup> Il punto di riferimento è costituito da Corte cost., sent. [21 ottobre 2003, n. 314](#); ma v., ad esempio, relativamente alla Regione Liguria, anche Corte cost., sentt. [12 luglio 2000, n. 273](#) e [19 luglio 2000, n. 303](#).

Sul punto, M. BARBERO, *Brevi note alla sentenza della Corte costituzionale n. 314/2003 in tema di controllo sulle leggi della Regione Sicilia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2003; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato*, *ivi*, 5 novembre 2003; e F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo Statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale (nota a Corte cost. sent. n. 314 del 2003)*, *ibid.*

Così, l'introduzione, nell'ambito dell'ordinamento italiano, della possibilità, per il Capo dello Stato, di esercitare il potere di rinvio alle Camere con riguardo ad una parte soltanto della legge presentatagli per la promulgazione<sup>46</sup> finirebbe per frustrare, non poco, il fisiologico funzionamento dei meccanismi di produzione normativa propri di una forma di governo parlamentare quale è la nostra. A tal proposito, meritano, senz'altro, di essere condivise le perplessità di coloro che hanno ritenuto che «una simile innovazione» rischierebbe di «trasformare il Presidente della Repubblica in un co-legislatore»<sup>47</sup>, dal momento che «comporterebbe l'ammissione di un potere esterno al Parlamento che modifichi – sia pure solo per riduzione – la volontà legislativa delle Camere, espressasi attraverso il voto, si badi, dei singoli articoli ma poi dell'intero testo»<sup>48</sup>.

Infatti – se è vero che abrogare significa null'altro che «disporre diversamente»<sup>49</sup> e che, di conseguenza, il referendum abrogativo configura pur sempre un atto di legislazione, anche se di natura meramente negativa –, in termini non così dissimili andrebbe inquadrato un eventuale atto di promulgazione parziale di una legge da parte del Capo dello Stato: la conseguenza, infatti, altro non sarebbe se non l'entrata in vigore di una legge sostanzialmente diversa da quella definitivamente approvata dalle Camere, in quanto espunta di porzioni, più o meno ampie, che ne costituivano parte integrante. Del resto, a seconda del grado di organicità del prodotto legislativo e del livello di interdipendenza delle parti che lo compongono, il rinvio parziale potrebbe incidere in modo significativo, se non addirittura determinante, sulla portata delle scelte operate dal legislatore, minandone – di regola temporaneamente, ma anche definitivamente – la volontà. Invero, non necessariamente una tale espunzione sarebbe soltanto provvisoria, dal momento che non è certamente scontato che la frazione rinviata venga poi nuovamente approvata dal Parlamento (anzi, se i rilievi formulati dal Capo dello Stato fossero fondati e condivisibili, sarebbe auspicabile che la medesima sia accantonata o epurata delle criticità evidenziate)<sup>50</sup>.

---

V., del resto, quanto la Corte afferma nell'ord. [5 gennaio 2011, n. 2](#): il «potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale ([ordinanze n. 212, n. 183, n. 175, n. 161, n. 155 e n. 74 del 2010](#))».

<sup>46</sup> Da ultimo, ha aperto a questa possibilità A. CELOTTO, [Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge?](#) cit., 2, secondo il quale «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».

<sup>47</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 15. In questo senso, v., anche, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 111 ss.; nonché F. SORRENTINO, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in [Astrid](#), 2008; C. PINELLI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, [ibid.](#); nonché L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 78, nota 31.

In senso contrario, si sono espressi favorevolmente all'introduzione di un rinvio parziale delle leggi V. ANGIOLINI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in [Astrid](#), 2008, e S. CECCANTI, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, [ibid.](#)

Più in generale e *amplius*, cfr. M. PANEBIANCO, *Gli atti di "colegislazione"*, Milano, 2012.

<sup>48</sup> V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge e rinvio presidenziale*, cit., il quale prosegue notando che «Solo se nell'intervallo fra l'approvazione della legge e la sua promulgazione intervenissero atti capaci di far venir meno una parte del testo votato (una nuova deliberazione legislativa, o una pronuncia del giudice costituzionale che annulli una parte della legge, come avveniva quando la Corte si pronunciava in via preventiva sulle leggi regionali, e può avvenire tuttora per gli statuti delle Regioni ordinarie se sono impugnati dal Governo) è possibile che la promulgazione riguardi un testo diverso (per "riduzione") da quello deliberato dalle Camere».

<sup>49</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, 98, ripreso anche da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 270.

<sup>50</sup> Inoltre, come rileva R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 15, i parlamentari «potrebbero non riconoscersi affatto in quella legge parziale e sostenere che essi non avrebbero mai approvato un testo quale quello risultante dall'intervento

In tutta evidenza, una tale prerogativa ablatoria non può che spettare, per ragioni di legittimità, alla Corte costituzionale o, per ragioni di merito, al corpo elettorale in sede referendaria: nell'uno e nell'altro caso, comunque, *ex post*, senza un tale, diretto intervento nella discrezionalità propria degli organi legislativi<sup>51</sup>.

Ma v'è di più: se si concepisce l'esercizio della prerogativa di rinvio in termini di «*strumento di controllo* sul modo in cui è stata concretamente esercitata la funzione legislativa»<sup>52</sup>, va da sé che l'organo controllante (vale a dire, il Capo dello Stato) non può che essere, necessariamente, distinto rispetto all'organo controllato (il Parlamento), con la conseguenza che il primo non può e non deve essere «abilitato a contribuire in alcun modo, nemmeno con suggerimenti e consigli (...), alla determinazione del contenuto dei disegni di legge»<sup>53</sup>. Diversamente, la promulgazione parziale – nella misura in cui consente, di fatto, al Presidente della Repubblica di intervenire nel merito delle scelte riservate al legislatore, divenendo parte attiva dell'*iter legis* – finirebbe per frustrare questa primaria ed irrinunciabile esigenza, fondata, in ultima analisi, sul rispetto dello stesso principio di separazione dei poteri.

Si tratta, come si vede, di rilievi non agevolmente superabili, anche lasciando in disparte alcune problematiche 'minori', di natura prettamente formale, come quella attinente alla data che la legge, a seguito di promulgazione solo parziale, dovrebbe assumere<sup>54</sup>: infatti, se è indubbio che una parte della legge riceverebbe la data dell'atto promulgativo, per poi essere pubblicata in Gazzetta ufficiale ed entrare in vigore al termine del previsto periodo di *vacatio*, non è chiaro, invece, che ne sarebbe della porzione di legge rinviata alle Camere, dato che essa, a rigore, dovrebbe ricevere, a sua volta, ove successivamente approvata, la data della nuova promulgazione, con la conseguenza che una medesima fonte legislativa si troverebbe nella paradossale condizione di venire identificata con due diverse date o, tutt'al più, di presentare (almeno per quanto concerne una o più sue parti) una data differente rispetto a quella dell'effettiva promulgazione. Inoltre, ulteriori e non facilmente districabili perplessità di ordine pratico sorgerebbero con riguardo alle concrete modalità di integrazione dei due testi<sup>55</sup>.

Del resto, a parere di chi scrive, non possono essere considerati pienamente soddisfacenti i disegni di legge costituzionale – finalizzati alla revisione dell'art. 74 Cost., nella prospettiva di introdurre la possibilità di rinvio e di promulgazione parziali delle leggi –, sinora presentati in Parlamento<sup>56</sup>.

---

presidenziale in quanto, spezzando l'unità della legge, si viene inevitabilmente ad intervenire sulla volontà del legislatore».

<sup>51</sup> In questo senso, F. SORRENTINO, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, cit., in conclusione.

<sup>52</sup> I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 133. Del rinvio delle leggi alle Camere come esercizio di un controllo «sulle disfunzioni legislative» parla anche S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 335.

<sup>53</sup> I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 38.

<sup>54</sup> Lo accenna, ancora, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 15.

<sup>55</sup> I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 115.

<sup>56</sup> Il disegno di legge costituzionale A.S. 979, presentato nel corso della XVI legislatura, prevedeva la modifica dell'art. 74 Cost., nei termini seguenti: «Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare una legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. – Il Presidente della Repubblica può richiedere una nuova deliberazione limitatamente ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere. In tal caso procede alla promulgazione della parte che non ha costituito oggetto del rinvio. – Se le Camere approvano nuovamente la legge, o le sue parti rinviate, il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione».

Dal canto loro, i disegni di legge costituzionale A.S. 2208 e A.C. 3501 – presentati, ancora, nel corso della XVI legislatura – non richiedevano, a differenza di quello appena menzionato, che la porzione di legge oggetto di promulgazione dovesse essere dotata del requisito della autonomia e della autoapplicabilità: «Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione sulla legge o su parti di essa. – In caso di rinvio parziale sono promulgate le parti su cui non è richiesta una nuova

Infatti, da un lato, le proposte volte a consentire *tout court* al Presidente della Repubblica il rinvio parziale di qualunque legge, sulla base dell'unica condizione che «la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere»<sup>57</sup>, rischiano di attribuire al Capo dello Stato una discrezionalità forse eccessiva, dal momento che sarebbe soltanto quest'ultimo (non si vede a chi altro dovrebbe competere un onere siffatto) a poter valutare se la porzione di legge non rinviata sia davvero dotata, o meno, dei requisiti di autosufficienza ed autoapplicabilità: valutazione che, peraltro, sarebbe fondata su parametri inevitabilmente flessibili e soggettivamente determinabili, preventivamente non precisati né, forse, davvero precisabili.

Inoltre, non è così agevole comprendere che cosa accadrebbe nell'ipotesi in cui il Presidente, sulla base di un suo personale ed insindacabile apprezzamento, decidesse di esercitare la facoltà di rinvio parziale di una legge, a dispetto del fatto che la parte restante non possa autonomamente sussistere (si tratta, invero, di una considerazione tutt'altro che univoca: il Capo dello Stato potrebbe ritenere la parte promulganda autosufficiente, mentre altri – magari, alcuni membri delle Camere o esponenti del Governo – potrebbero essere portatori di un'opinione di segno contrario): nessuno, in tal caso, sarebbe, comunque, legittimato ad impedire, nell'immediato, il corso della promulgazione – e, quindi, della successiva pubblicazione in Gazzetta ufficiale – di una legge a contenuto non autonomo, salva – naturalmente – l'ipotesi (non certo confortante) del rifiuto della controfirma ministeriale sull'atto presidenziale<sup>58</sup>.

*A fortiori*, appare evidente che, ad esiti ancor più incerti – e fonte di sincera preoccupazione –, condurrebbero quei progetti di revisione costituzionale<sup>59</sup> i quali, addirittura, rinunciano ad ancorare la possibilità di esercizio del rinvio parziale a qualsivoglia prerequisito, consentendo – senza limitazioni (perlomeno espresse) di sorta – la promulgazione di parti di legge non autonomamente sussistenti.

Quanto, infine, alle proposte di riforma<sup>60</sup> volte all'introduzione del potere di rinvio parziale soltanto con riguardo alle leggi di conversione dei decreti-legge<sup>61</sup> – e solo limitatamente alle parti non conformi a precisi requisiti, che avrebbero dovuto trovare accoglimento nel nuovo testo

---

deliberazione. – Se le Camere approvano nuovamente la legge o la parte di essa oggetto del rinvio, questa deve essere promulgata». Cfr., sul punto, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 15.

Più di recente, nel corso della XVIII legislatura, risultano essere stati presentati due disegni di legge costituzionale, d'interesse ai fini del presente contributo.

Da una parte, il disegno di legge costituzionale A.C. 3226 – di contenuto simile, ma non identico, al disegno di legge A.S. 979, *supra* richiamato – si proponeva di modificare il secondo e il terzo comma dell'art. 74 Cost., nel modo seguente: «Il Presidente della Repubblica può richiedere una nuova deliberazione limitatamente ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere. In tale caso procede alla promulgazione della parte che non ha costituito oggetto del rinvio. Nel caso delle leggi di conversione dei decreti-legge possono essere oggetto di rinvio parziale soltanto le disposizioni introdotte dalle Camere. – Se le Camere approvano nuovamente la legge, o le sue parti rinviate, il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione».

Più contingentato nella portata – perché riferito alle sole leggi di conversione dei decreti-legge – appare, invece, il disegno di legge costituzionale A.C. 3145, volto ad una revisione del secondo e del terzo comma del medesimo art. 74, in questi termini: «Il Presidente della Repubblica promulga le leggi di conversione dei decreti-legge limitatamente alle disposizioni conformi all'articolo 77, quarto comma. Per le disposizioni non conformi ai requisiti ivi previsti si applica il primo comma. – Se le Camere approvano nuovamente la legge o, nel caso di cui al secondo comma, la parte di essa oggetto del rinvio, queste devono essere promulgate». Cfr., per qualche cenno al riguardo, D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 23-24.

<sup>57</sup> Disegni di legge costituzionale A.S. 979, XVI legislatura, e A.C. 3226, XVIII legislatura.

<sup>58</sup> L'ipotesi è adombrata, in conclusione, da C. PINELLI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, cit.

<sup>59</sup> Disegni di legge costituzionale A.S. 2208 e A.C. 3501, XVI legislatura.

<sup>60</sup> Disegno di legge costituzionale A.C. 3145, XVIII legislatura.

<sup>61</sup> Secondo V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge e rinvio presidenziale*, cit., non è possibile «trattare distintamente il caso della legge di conversione di un decreto legge, che è pur sempre una legge unitaria: tanto meno si potrebbe escludere dalla promulgazione una disposizione bensì estranea al decreto legge originario, ma in esso inserita con emendamento dalle Camere».

dell'art. 77 Cost.<sup>62</sup> (specificità, omogeneità, corrispondenza al titolo, e così via) –, permangono, anche se contenutisticamente contingentati, i dubbi che si sono espressi appena sopra, quanto alla inevitabile opinabilità della precisa individuazione di queste parti; ma ciò che lascia maggiormente perplessi è la circostanza che un progetto siffatto, prevedendo testualmente che «Il Presidente della Repubblica *promulga* le leggi di conversione dei decreti-legge *limitatamente* alle disposizioni conformi»<sup>63</sup> alle caratteristiche cui si è appena accennato (*id est*, a quelle contenute nell'ipotesico, nuovo disposto dell'art. 77), sembrerebbe (in particolare, attraverso l'utilizzo del modo indicativo) aprire pericolosamente la strada alla trasformazione della *facoltà* di rinvio in un vero e proprio *obbligo* per il Capo dello Stato, che sarebbe così chiamato a promulgare la legge di conversione soltanto nella misura in cui i suoi contenuti siano rispettosi dei requisiti indicati, rinviando necessariamente (parrebbe: senza possibilità di autonoma valutazione) le disposizioni contrastanti: la qual cosa, in tutta franchezza, pare davvero eccessiva.

4. *In ogni caso, il Presidente della Repubblica dovrebbe evitare, allo stato attuale, di esercitare il potere di rinvio con riguardo alle leggi di conversione dei decreti-legge?*

Chiarita, dunque, nei termini anzidetti, la tendenziale inopportunità dell'introduzione, nell'ordinamento italiano, del rinvio e della promulgazione parziali – anche quale (pur gettonata) soluzione al già rilevato problema degli emendamenti non omogenei apposti, in sede di conversione, alle disposizioni originariamente inserite all'interno dei decreti-legge –, rimane da accertare se, a prescindere dall'esistenza di una tale facoltà in capo al Presidente della Repubblica, sia possibile – o, comunque, opportuno – il rinvio (totale) delle medesime leggi di conversione dei decreti-legge, anche nell'approssimarsi della scadenza del termine di sessanta giorni, contemplato dall'art. 77 Cost. A ben vedere, non necessariamente deve sussistere – in termini di pretesa interdipendenza reciproca – una correlazione tra l'ammissibilità del rinvio delle leggi di conversione e la possibilità (*de iure condendo* o *de iure condito*, a seconda dell'interpretazione che si intende accogliere), per il Capo dello Stato, di promulgare una parte soltanto di queste ultime, rimettendo ad un nuovo esame del Parlamento le disposizioni affette da criticità più o meno marcate (come nel caso in cui esse dovessero appalesarsi come eccentriche rispetto al testo originario del decreto). Invero, non si comprende perché – dinanzi ad una patologica e riprovevole prassi posta in essere, con preoccupante frequenza, da parte di un legislatore non così ossequioso dei precisi confini tracciati dalla Costituzione in materia di fonti del diritto – il Presidente della Repubblica dovrebbe fare uso di un (non sempre auspicabile) *self-restraint*<sup>64</sup>, abdicando ad una propria

---

<sup>62</sup> Nel disegno di legge costituzionale appena menzionato, il secondo e il terzo comma dell'art. 77 Cost. avrebbero dovuto essere sostituiti dalle seguenti disposizioni: «Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve immediatamente trasmetterli al Presidente della Repubblica, che, accertata la sussistenza dei presupposti e dei requisiti, li emana. Il Governo deve, nel giorno stesso, presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. – Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo alle Camere, è iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la prima deliberazione avvenga non oltre il trentesimo giorno dalla presentazione. – I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. – I decreti e le leggi di conversione devono contenere soltanto disposizioni specifiche e di immediata applicazione, aventi contenuto omogeneo e corrispondente al titolo. Non possono disciplinare materie per le quali è prescritta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, né attribuire poteri regolamentari né rinnovare disposizioni adottate con decreti non convertiti».

<sup>63</sup> Art. 1 del disegno di legge costituzionale A.C. 3145, XVIII legislatura (corsivo nostro).

<sup>64</sup> Parla di «*self restraint* del Capo dello Stato» anche R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 ottobre 2008, 1 e 4.

prerogativa al solo di scopo di sopperire ad una mancanza propria del raccordo Governo-Parlamento<sup>65</sup>.

Del resto, diversamente opinando, «la semplice immissione delle più varie specie di nuove previsioni normative nei testi originari dei decreti-legge costituirebbe» – come è stato rilevato – «il pretesto per paralizzare questo tipico potere presidenziale»<sup>66</sup>.

In realtà, non sembra meritevole di condivisione la tesi che ancora – *tout court* – l'ammissibilità, o meno, del rinvio delle leggi di conversione dei decreti-legge alla circostanza che il termine di sessanta giorni sia in procinto di scadere, ovvero permanga ancora un lasso di tempo ragionevole, allo scopo di consentire alle Camere di deliberare, nuovamente, in ordine al testo rinviato dal Capo dello Stato<sup>67</sup>.

Così argomentando, infatti, si finirebbe, da un lato, per sottrarre al Presidente della Repubblica una fondamentale – ed indispensabile – prerogativa, tipica della funzione rivestita<sup>68</sup>, a causa di mere «ragioni di ordine pratico, significative ma naturalmente derogabili, dalle quali non sembra derivare alcuna preclusione costituzionale»<sup>69</sup>. D'altro lato, il legislatore potrebbe preordinatamente rallentare

---

<sup>65</sup> In questo senso, anche lo stesso V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge e rinvio presidenziale*, cit.: «A queste anomalie può certo opporsi il Capo dello Stato rinviando la legge di conversione (per intero) alle Camere, come mi pare pacifico che egli possa fare, anche se questo comporta la decadenza del decreto legge per scadenza del termine di 60 giorni. Infatti il potere di rinvio potrebbe forse essere negato di fronte a una conversione senza emendamenti (benché anche in questo caso il Capo dello Stato potrebbe volere motivare le proprie obiezioni alle Camere, e non solo al Governo come sarebbe avvenuto se avesse sospeso l'emanazione del decreto legge): ma di fronte a una legge che contiene nuove disposizioni, per di più estranee ai motivi d'urgenza del decreto, non si può impedire al Presidente di esercitare il suo potere di veto sospensivo, anche a garanzia della costituzionalità dell'intero procedimento».

<sup>66</sup> L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 78.

<sup>67</sup> In questo senso, v., ad esempio, S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 114-115, secondo il quale «il rinvio, per i tempi nei quali viene esercitato e per le diverse fattispecie alle quali può in concreto riferirsi, deve essere tale da consentire comunque la possibilità della nuova deliberazione da parte delle Camere. Il primo limite generale del potere di rinvio è perciò il seguente: poiché il rinvio, sulla base dell'art. 74 Cost., non può tramutarsi da impedimento temporaneo in veto assoluto, il suo esercizio è inammissibile tutte le volte che esso, non consentendo una nuova deliberazione delle Camere, comporta la caducazione della legge. (...) la scelta in ordine all'eventuale esercizio del potere di rinvio dovrà essere rimessa alla prudente valutazione del Presidente della Repubblica, che dovrà tener conto soprattutto di due elementi: la congruità o meno del periodo di tempo in concreto disponibile per le nuove deliberazioni parlamentari e le circostanze politiche nelle quali le Camere avevano approvato la legge». In modo sostanzialmente analogo, ID., *Un caso di inammissibilità del rinvio presidenziale*, cit., 3101, ove afferma che, nel caso in cui le Camere non dovessero disporre del tempo sufficiente a permettere loro una nuova deliberazione, «il Capo dello Stato deve fare un passo indietro per consentire l'eventuale intervento degli organi ai quali spetta in via esclusiva la funzione deliberativa». V., infine, P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione*, cit., 277-278: «Si esclude (...) che il rinvio possa essere operato, quando l'approvazione della legge, oppure lo stesso rinvio, siano effettuati l'ultimo giorno utile del termine di cui all'art. 77 cpv. Cost. o, ad ogni modo, laddove ciò si verifichi così a ridosso della scadenza da impedire *de facto* alle Camere di poter riesaminare la legge».

<sup>68</sup> A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, 126: «Il potere di rinvio della legge si iscrive dunque nell'ambito di quei poteri che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica nella sua funzione di garante della Costituzione».

V., per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 751: «Per il conseguimento della perfezione dell'atto legislativo non occorre più, per la vigente costituzione, l'intervento del capo dello stato, richiesto invece dallo statuto albertino, il quale conferiva al re il potere di "sanzione", cioè di approvazione della legge già approvata dalle camere, con efficacia uguale, almeno sotto l'aspetto giuridico, alla loro (...). La nuova costituzione ha soppresso l'istituto della sanzione ma, mentre ha conservato al capo dello stato repubblicano la potestà di "promulgare" la legge approvata, gliene ha anche attribuita una nuova: quella di "rinviare" al parlamento la legge stessa richiedendogli, con messaggio motivato, di procedere ad una nuova deliberazione sulla medesima (art. 74)».

<sup>69</sup> L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 78. In questo senso, v. anche I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 180, secondo la quale, «se si ritiene inammissibile il rinvio delle leggi di conversione dei decreti-legge, si finisce col negare al Capo dello Stato il potere di controllo per una ragione di mero fatto, legata al momento di conversione del decreto ed alla comunicazione al Presidente della legge di conversione», nonché G. PITRUZZELLA, *Le leggi di conversione del decreto-legge*, Milano, 1989, 236, il quale rileva che «L'osservazione che il rinvio potrebbe pregiudicare l'approvazione nei termini della legge di conversione si basa su una difficoltà

i propri lavori – o, comunque, non curarsi di accelerarli – in modo da trasmettere al Capo dello Stato il testo della legge a ridosso della scadenza del termine previsto per la conversione, al preciso scopo di ‘blindare’ la legge stessa, impedendo l’esercizio del potere presidenziale di controllo in ordine alla medesima e ai suoi contenuti<sup>70</sup>.

Dunque, la prassi seguita nel corso dei settennati di Cossiga, Scalfaro e Ciampi<sup>71</sup> – improntata alla piena praticabilità del rinvio con riguardo alle leggi di conversione, anche a ridosso della scadenza dei sessanta giorni, con conseguente decadenza del decreto-legge non tempestivamente convertito – non pare affatto deplorabile o poco rispettosa delle attribuzioni del Parlamento, ma, anzi, pienamente in linea con la suprema esigenza di «tutelare», al massimo grado, «l’istituto costituzionale della presidenza della Repubblica»<sup>72</sup> e le sue prerogative, insuscettibili di poter essere scalfite da un cattivo esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere<sup>73</sup>.

Del resto, un eventuale ragionamento di segno contrario non potrebbe che assumere connotati paradossali: infatti, si finirebbe per inibire al Capo dello Stato l’esercizio di una facoltà costituzionalmente garantita – irrinunciabile presidio della legittimità, oltre che dell’opportunità<sup>74</sup>, delle leggi approvate dal Parlamento – al fine di tutelare non la funzione legislativa *tout court* – fisiologicamente intesa, quale sacrosanta espressione del principio di sovranità popolare –, bensì, molto spesso, un riprovevole e patologico esercizio della funzione medesima, manifestamente esplicitantesi *contra Constitutionem*, nella misura in cui – attraverso lo sfrenato utilizzo di emendamenti eterogenei e sovrabbondanti, apposti alle leggi di conversione di decreti-legge<sup>75</sup> – si

---

esclusivamente di ordine pratico che non pare in grado di sottrarre la legge di conversione alla disciplina dettata in via generale dall’art. 74. D’altra parte, ad opinare diversamente si porrebbe alla conclusione di sottrarre – in un ordinamento in cui si è ormai “normalizzato” il complesso formato dal decreto legge e dalla legge di conversione – una fetta rilevante della legislazione al controllo presidenziale».

<sup>70</sup> I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 180.

<sup>71</sup> V., *supra*, nota 15. Cfr., sul punto, A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso ma... laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rass. parl.*, 2002, 810 ss.; P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, ivi, 385 ss.; G. D’AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2003; N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, *ivi*, 8 aprile 2002; nonché A. SIMONCINI, *Il rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002: si apre una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d’urgenza?* in *Quad. cost.*, n. 3/2002, 613 ss.

<sup>72</sup> L’espressione è tratta dal celebre discorso del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro del 3 novembre 1993.

<sup>73</sup> In questa sede, si sta concentrando l’attenzione sull’ipotesi – ripetutamente verificatasi, e sulla quale il Presidente della Repubblica ha, anche da ultimo, focalizzato i propri rilievi critici (V., *supra*, al par. 1) – di conversione del decreto-legge con inserimento di emendamenti eterogenei e, spesso, non corrispondenti al titolo. Ciononostante, come è stato autorevolmente rilevato, «neppure nell’ipotesi che nulla si aggiunga o si tolga nella legge di conversione al testo del provvedimento convertito, può dirsi che un nuovo controllo presidenziale si risolverebbe in un mero doppione di quello inerente alla emanazione dei decreti-legge. Rinnovando la fonte di tali decreti, è indubbio infatti che il legislatore non accerta soltanto l’opportunità di conservare gli effetti da essi generati, ma soprattutto decide di dare ulteriore efficacia alle disposizioni in quelli contenute. Quand’anche vi sia identità testuale fra un decreto-legge e il corrispondente atto di conversione, non vi è pertanto coincidenza sostanziale (...)»: in questi termini, L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 564.

<sup>74</sup> Queste, tradizionalmente, le ragioni che giustificano il rinvio presidenziale: *ex multis*, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 348, il quale nota come «l’atto presidenziale si possa fondare, oltre che sugli eventuali vizi di legittimità costituzionale, anche su ragioni di merito o di opportunità politica (...)»: sia perché l’art. 74 primo comma non distingue affatto fra il merito e la legittimità degli atti legislativi in questione, sia perché nella prassi, accanto ai rinvii motivati sul piano della legittimità, ve ne sono stati alcuni motivati anche nel merito, che non hanno suscitato gravi reazioni da parte degli organi costituzionali e delle forze politiche interessate»; e, nello stesso senso, G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Artt. 73-74*, cit., 195.

<sup>75</sup> Solo per limitarsi al richiamo di alcuni tra i numerosissimi contributi sul tema, anche con riguardo ai plurimi arresti della giurisprudenza costituzionale sul punto, v., ad esempio, C. ESPOSITO, *Emendamenti ai Decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1956, 187 ss.; F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Diritto e società*, 1973, 351 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le legge di conversione del decreto-legge*, cit., spec. 188 ss.; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; M. MANETTI, *La via*

pone in aperta violazione dei requisiti (espresi ed inespressi) di cui all'art. 77 Cost., oltre che, naturalmente, di cui all'art. 15 della legge n. 400/1988<sup>76</sup>.

Certo, la linea di prudenza seguita dall'attuale Presidente della Repubblica e dal suo predecessore – i quali, come si è visto<sup>77</sup>, hanno preferito accompagnare la promulgazione delle leggi di conversione dei decreti-legge con messaggi finalizzati a metterne in luce le criticità, anziché operarne, direttamente, il rinvio alle Camere, con il conseguente rischio di decadenza – non può che apparire nobile e condivisibile nelle intenzioni, dal momento che, attraverso la scelta di un siffatto *modus operandi*, essi – come è stato notato – hanno perseguito, nella propria veste di arbitri, lo scopo di «smorzare i toni di una partita difficile, anziché rischiare di determinarne il risultato con interventi eccessivi»<sup>78</sup>. E ciò, nel nome della più esemplare delle accezioni del principio di leale collaborazione<sup>79</sup>, che si trasforma, nel caso di specie e più che altro, in un vero e proprio *altruismo*

---

*maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, [ivi](#), n. 3/2012; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, [ivi](#), n. 4/2012; A. SIMONCINI – E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, [ivi](#), n. 3/2014; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in [federalismi.it](#), 7 marzo 2012; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, [ivi](#), 11 luglio 2014; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, [ivi](#), 11 luglio 2014; S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione?* in questa *Rivista*, 2012 (01.10.2012).

Da ultimo, v. 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, 253 ss., nonché S. FILIPPI, *Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto legge*, in questa *Rivista*, 2023/II, 380 ss.

<sup>76</sup> Si veda, a tal proposito, anche Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32, ove il Giudice delle leggi – nel constatare la sussistenza di circostanze che possono impedire «di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost., non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale» – richiama espressamente «i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica (...), volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge e, in particolare, l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. – Ben si comprende, pertanto, proprio alla luce di quanto accaduto nel caso di specie, come il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza».

<sup>77</sup> V., *supra*, al par. 1.

<sup>78</sup> R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, cit., 4, che prosegue nei termini che seguono: «Ma è altrettanto evidente che, se la partita degenera, l'arbitro deve uscire dal suo *self restraint*. Deve comunicare ai cittadini che c'è chi vigila e impedirà al Governo, a qualsiasi Governo, di introdurre leggi che stravolgono assetti importanti della vita civile senza che siano rispettate tutte le norme che assicurano che le decisioni siano ben istruite e ampiamente discusse in un dibattito pubblico (...)».

In senso sostanzialmente analogo, v. G. MAROLDA, *Se per "sicurezza" e per "semplificare" c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla "leale collaborazione" tra Presidenza della Repubblica e Governo*, cit., 9-10, secondo il quale – con riferimento alle vicende che hanno riguardato la conversione del decreto "Sicurezza bis" (2018) e del decreto "Semplificazioni" (2019) – «l'intento del Presidente Mattarella per il tramite dei suoi collaboratori del Segretariato è stato in linea con l'obiettivo di agire in funzione di prevenzione dei conflitti e di risoluzione tempestiva sul piano diplomatico di possibili frizioni e blocchi istituzionali in vista della promulgazione di atti legislativi (...)».

<sup>79</sup> Alla «mancata collaborazione leale del Parlamento nelle forme più rilevanti» ha fatto riferimento, da ultimo, anche M. PANEBIANCO, *Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022*, cit., 284, il quale, tra l'altro, mette in luce «la necessità di una più matura accettazione di una funzione legislativa parlamentare risultato di un dialogo istituzionale chiaro, a difesa delle rispettive competenze costituzionali proprio a partire da quelle delle Camere; un dialogo leale, più approfondito e largo (...)». V., inoltre, G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria nel primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 263, che sottolinea come la promulgazione «con motivazione contraria» «si appalesi come strumento di leale collaborazione, di riaffermazione dei valori costituzionali nella produzione ordinamentale e di buon andamento dei rapporti istituzionali lungo le diverse (e complesse) stagioni del sistema politico e partitico nazionale»; nonché G. MAROLDA, *Se per "sicurezza" e per "semplificare" c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla "leale collaborazione" tra Presidenza della Repubblica e Governo*, cit., 8, stando al quale «le pressioni quirinalizie» avrebbero «tentato una "via costruttiva" per arrivare ad un

*istituzionale*: da una parte, per il fatto che – etimologicamente, prima ancora che giuridicamente parlando – la *collaborazione* presuppone, per sua stessa natura, apporti reciproci, impegno condiviso, sinergia, partecipazione non meramente unilaterale ad una stessa causa: la qual cosa, francamente, non pare *ictu oculi* sempre ravvisabile nell’ambito della materia che ci occupa, una volta analizzata la discutibile prassi seguita da Governo e Parlamento; d’altra parte, perché, a costo di non compromettere, per un verso, la piena effettività delle decisioni parlamentari e, per altro verso, le esigenze d’intervento sottese alla legge di conversione, i Presidenti della Repubblica hanno finito per rinunciare all’esercizio di un potere ad essi spettante.

In ogni caso, la domanda, allora, sorge spontanea: per quale ragione dovrebbe essere sempre il Capo dello Stato a sobbarcarsi l’onere del pieno rispetto del principio di leale cooperazione (se così si può chiamare), mentre un legislatore apparentemente poco disposto all’ascolto continua ad ignorare gli ormai numerosi moniti rivolti nei confronti di un tutt’altro che lodevole modo di legiferare? Perché, a fronte di una siffatta, sistematica inosservanza di un principio che – come è stato osservato – «esprime l’ovvia esigenza che i meccanismi della forma di governo funzionino con accettabile efficienza» e, dunque, «si traduce nell’obbligo, da parte di chi esercita una funzione pubblica in base alle leggi che la regolano, di tenere presente le prerogative» di un altro potere<sup>80</sup>, il Presidente della Repubblica dovrebbe perseverare nel contenimento di quelle attribuzioni che gli sono conferite a difesa della Costituzione?

Di tutto ciò, è senz’altro consapevole il Presidente Mattarella, dal momento che, come si è già accennato<sup>81</sup>, egli non ha escluso, per il futuro, «l’eventuale ricorso» – obiettivamente divenuto, nei fatti, “scomodo”, a fronte delle ripercussioni che esso, in modo pressoché inevitabile, avrebbe sul piano politico – «alla facoltà prevista dall’articolo 74 della Costituzione nei confronti di leggi di conversione di decreti-legge caratterizzati da gravi anomalie»<sup>82</sup>.

Ebbene, se, nonostante l’espreso (e non certo isolato) auspicio a che le considerazioni del Capo dello Stato costituissero «oggetto di approfondimento e di riflessione nell’ambito del Parlamento e del Governo»<sup>83</sup>, nulla è parso mutare – e un tale invito è rimasto, ancora una volta, del tutto inascoltato (tanto che si è resa necessaria una nuova promulgazione “con motivazione contraria”<sup>84</sup>) –, non resta, probabilmente, altra strada, se non quella del pieno esercizio del potere di rinvio (totale) nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge viziata da inaccettabili criticità, anche a costo (e non si può nascondere che si tratti di un costo rilevante) di provocare la decadenza retroattiva dell’atto: alla quale, comunque, potranno porre rimedio le Camere, regolando con legge (ai sensi dell’art. 77, 3° comma, Cost.) i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti; ovvero – come pure è stato suggerito – il Governo, il quale potrebbe, nel frattempo, adottare «un nuovo decreto legge che riproponga le disposizioni del decreto originario non investite dalle motivazioni del rinvio»<sup>85</sup>, con ciò derogando, per giustificato motivo, al tendenziale divieto di reiterazione<sup>86</sup>.

---

dialogo quanto più proficuo e finalizzato al raggiungimento di una soluzione che bilanciassero le riserve avanzate dal Presidente e l’autonomia del Parlamento».

<sup>80</sup> R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, rispettivamente 5 e 10.

<sup>81</sup> V. al par. 1, in particolare il testo, cui è riferita la nota 11.

<sup>82</sup> [Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge](#), 23 luglio 2021, cit.

<sup>83</sup> [Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge](#), 23 luglio 2021, cit.

<sup>84</sup> [Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022](#), cit. (v. al par. 1).

<sup>85</sup> V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge e rinvio presidenziale*, cit.

<sup>86</sup> V. ONIDA, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge e rinvio presidenziale*, cit., il quale rileva che «una eccezione al divieto di reiterazione del decreto legge non convertito in termini, sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996, si potrebbe in questo caso giustificare in base alla nuova ragione di urgenza derivante dalla decadenza del primo decreto a seguito del rinvio presidenziale, permanendo i motivi originari dell’urgenza del provvedere». Una soluzione alternativa risiederebbe anche nell’ipotizzare che «la promulgazione successiva della legge di conversione, riapprovata dalle Camere a seguito del rinvio presidenziale, pur intervenendo oltre i sessanta giorni, consenta alla legge stessa di operare egualmente in modo retroattivo la conversione del decreto (...), in quanto entro il

Così, non è certo l'esercizio di una tale prerogativa – talvolta ritenuta, nel caso di specie, esorbitante rispetto alle attribuzioni presidenziali strettamente intese, perché suscettibile di assumere i connotati del veto assoluto, anziché di quello meramente sospensivo<sup>87</sup> – che può essere interpretato quale inopportuna compromissione della leale cooperazione tra poteri dello Stato<sup>88</sup>, posto che esso costituisce, in tutta evidenza, un'*extrema ratio*, alla quale sembra il caso di ricorrere soltanto a seguito di una lunga serie di ammonizioni rimaste (in violazione, appunto, proprio del principio in parola) prive di qualsivoglia effetto.

Del resto, ad un non così dissimile *modus operandi* è parso ispirarsi l'altro organo di controllo e garanzia contemplato dal nostro ordinamento: vale a dire, la Corte costituzionale, con particolare riferimento alle innovative tecniche decisorie inaugurate nel corso degli anni più recenti.

Si pensi, ad esempio, allo strumento dell'ordinanza motivata di rinvio dell'udienza, per mezzo della quale il Giudice delle leggi – proprio «in uno spirito di *leale e dialettica collaborazione istituzionale*»<sup>89</sup>, e prima di adottare provvedimenti che incidano in modo maggiormente penetrante sul prodotto del Parlamento, lambendone la discrezionalità – ha rivolto al legislatore l'invito ad intervenire tempestivamente sulle disposizioni oggetto di sindacato di legittimità costituzionale.

Una volta appurato, tuttavia, come i moniti rivolti siano rimasti inascoltati da quest'ultimo, la Corte – dinanzi alla necessità di salvaguardare la conformità a Costituzione degli atti legislativi sottoposti al suo scrutinio, e messa di fronte all'inerzia del proprio interlocutore – non ha mancato di emanare, senza ulteriori remore, pronunce di accoglimento, anche di natura additiva, come è avvenuto nell'ormai celebre “caso Cappato”<sup>90</sup> (vicenda, peraltro, non rimasta isolata<sup>91</sup>).

---

termine si era comunque espressa, attraverso la definitiva approvazione della legge di conversione poi rinviata, la volontà del Parlamento di convertire il decreto medesimo».

<sup>87</sup> Ad esempio, S.M. CICONETTI, *Un caso di inammissibilità del rinvio presidenziale*, cit., 3099: «il potere presidenziale di rinvio va inquadrato nell'ambito dell'art. 74 Cost., il quale, anche a voler momentaneamente prescindere dal suo tenore letterale (...), esclude che il potere di rinvio possa trasformarsi da veto sospensivo, superabile dalla nuova deliberazione delle Camere, in veto assoluto (...)».

<sup>88</sup> In senso contrario, V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., 350, stando al quale «Non bisogna dimenticare (...) che, nel diritto costituzionale, oltre e talvolta al di sopra delle norme scritte, esistono delle regole di correttezza che vietano agli organi costituzionali di comportarsi in maniera tale da pregiudicare deliberatamente l'esercizio delle attribuzioni altrui. Pertanto, una eventualità del tipo ipotizzato [*id est*, il rinvio presidenziale di una legge di conversione, esercitato in prossimità della scadenza del termine di decadenza del decreto-legge] non ha possibilità pratiche di verificarsi, in quanto sia le Camere sia il Presidente della Repubblica sanno di dover rispettare le “regole del gioco”».

<sup>89</sup> È quanto viene espressamente dichiarato in Corte cost., ord. [24 ottobre 2018, n. 207](#), punto 11 del *Considerato in diritto* (v. *infra*, alla nota successiva; corsivo nostro). Specificamente, cfr. M. PICCHI, «*Leale e dialettica collaborazione*» fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di illegittimità costituzionale, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2018.

<sup>90</sup> Il riferimento è, appunto, a Corte cost., ord. [24 ottobre 2018, n. 207](#) (a cui è seguita Corte cost., sent. [22 novembre 2019, n. 242](#)). Fra i numerosissimi contributi sul punto, v., solo a titolo esemplificativo, M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2019, 644 ss.; V. MARCENÒ, *L'ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato: comprendere per (valutare se) giustificare*, in *Giur. cost.*, n. 2/2019, 1217 ss.; R. ROMBOLI, *Caso Cappato: la pronuncia che verrà*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 23 giugno 2019; A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine dell'ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato)*, in questa [Rivista](#), 2018/III, 571 ss.; ID., *Fraintendimenti concettuali e utilizzo improprio delle tecniche decisorie nel corso di una spinosa, inquietante e ad oggi non conclusa vicenda (a margine di Corte cost., ord. n. 207 del 2018)*, *ivi*, 2019/I, 92 ss.; ID., *Due questioni e molti interrogativi dopo la ord. 207 del 2018 su Cappato*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 27 maggio 2019; C. MASCIOTTA, *Innovazioni procedurali e “nuovi diritti”: i chiaroscuri dell'ordinanza n. 207/2018 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), n. 6/2019; M. CECCHETTI, *Appunti diagnostici e prognostici in vista della definizione del giudizio costituzionale sul “caso Cappato”*, *ivi*, n. 17/2019; C. GIUNTA, *Riflessioni sui confini del giudizio di legittimità costituzionale a partire dall'“ordinanza Cappato”*, in [Dirittifondamentali.it](#), n. 1/2019. Per alcuni commenti a più voci, è possibile rinviare, tra gli altri, a AA.VV., *Il caso Cappato. Riflessioni a margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 207 del 2018*, a cura di F.S. Marini e C. Cupelli, Napoli, 2019; AA.VV., *Il “caso Cappato” davanti alla Corte costituzionale*, a cura di A. Morrone, in [Forum di Quaderni](#)

Una scelta siffatta – è stato, da ultimo, accortamente notato – non può che rispondere al condivisibile obiettivo «di contemperare l'esigenza di rispettare la predetta discrezionalità, consentendone l'esercizio sia pure in un circoscritto margine temporale, e la necessità di non abdicare per tale ragione al compito di rendere giustizia costituzionale (...)»<sup>92</sup>.

Così, allo stesso modo, non potrebbe che apparire del tutto fisiologica la scelta del Presidente della Repubblica – «garante della Costituzione» per eccellenza<sup>93</sup>: anzi, effettivo organo di «*garanzia sostanziale*»<sup>94</sup> – di servirsi di quello strumento che, più di ogni altro, l'ordinamento gli attribuisce a tutela della Legge fondamentale (vale a dire, il rinvio alle Camere: anche se totale, e anche se esercitato in condizioni tali da interferire inevitabilmente con le attribuzioni proprie dei poteri legislativo ed esecutivo, come nel caso delle leggi di conversione dei decreti-legge), allorché i plurimi avvertimenti indirizzati non abbiano trovato seguito alcuno e debba essere massimamente preservato un modo di legiferare che possa definirsi davvero conforme ai canoni costituzionali, soprattutto *pro futuro*, allo scopo di evitare ulteriori, deprecabili degenerazioni: e, soprattutto, al fine di limitare, quanto più possibile, quelle «interpretazioni e applicazioni assai lassiste», che venivano denunciate già decenni addietro<sup>95</sup>.

E tanto merita di essere predicato oggi, in un tempo – che non è tra i più propizi – nel quale «il Presidente della Repubblica è custode della Costituzione in un senso comparativamente più ampio di quanto lo sia stato in passato», con la conseguenza che la prima carica dello Stato «non può sottrarsi all'invito di quanti si affidano alla sua autorevolezza per porre rimedio a ingiustizie, che una politica superficiale e anestetizzata dalle ovvietà non comprende»<sup>96</sup>: anche nella prospettiva di evitare, prudentemente, una qualsivoglia «chiamata di correo» da parte degli organi di legislativo ed esecutivo, i quali potrebbero, un giorno, cercare di giustificare le proprie inefficienze rimproverando al Capo dello Stato «di non aver sollevato obiezioni di sorta circa la legittimità, costituzionale e non solo, di quanto promulgato o emanato»<sup>97</sup>.

Del resto, come è stato notato, il Presidente della Repubblica «ha un'obbligazione di interpretazione della lunga durata che è sconosciuta al Parlamento e al Governo, chiamati a confrontarsi anzitutto con la contingenza»<sup>98</sup>. Di qui, deriva l'imprescindibile esigenza (da ultimo,

---

*costituzionali*, 12 ottobre 2018; nonché AA.Vv., *Sull'ordinanza Cappato (Corte costituzionale, ord. n. 207/2018)*, in attesa della pronuncia che verrà, al sito del [Gruppo di Pisa](#), Il Forum, 7 maggio 2019.

<sup>91</sup> V., ad esempio, Corte cost., ordd. n. [26 giugno 2020, n. 132](#), n. [11 maggio 2021, n. 97](#) e [13 maggio 2022, n. 122](#). Cfr., sul punto, I. ROBERTI, *I moniti "a termine" della Corte costituzionale e le implicazioni sull'attività legislativa del Parlamento*, in [federalismi.it](#), n. 17/2021.

<sup>92</sup> M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, relazione svolta in occasione del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", tenutosi presso l'Università dell'Insubria (Como), il 26 e 27 maggio 2023, 22-23 (versione provvisoria), al [sito](#) del Gruppo di Pisa, Eventi (Convegni).

<sup>93</sup> Per tutti, v. quanto raccolto in S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992.

<sup>94</sup> L'espressione è di G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 7, 1996, 60.

<sup>95</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 242.

<sup>96</sup> In questi termini, M. BERTOLISSI, *Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. 1, a cura di C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino e A. Poggi, Torino, 2020, 520.

<sup>97</sup> M. BERTOLISSI, *Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare*, cit., 520: «Non è una novità che, non infrequentemente, parlamentari ed organi del legislativo e dell'esecutivo si fanno scudo con l'intervento presidenziale, cui si addebita di aver preteso l'inserimento, la correzione, l'integrazione o la soppressione di una data norma e di non aver sollevato obiezioni di sorta circa la legittimità, costituzionale e non solo, di quanto promulgato o emanato. È una chiamata di correo, che può essere giustificata dall'intromissione oppure destituita di fondamento. E a nulla vale precisare che il giudizio di legittimità costituzionale è riservato al Giudice delle leggi, dal momento che, *coram populo*, appare decisiva la prima versione. Prevale il verosimile, sul vero; sempre che il verosimile non coincida con ciò che è vero».

<sup>98</sup> M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della costituzione)*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2017, 15.

messa in luce dallo stesso Sergio Mattarella) che il Capo dello Stato eviti di concorrere a determinare – attraverso un eccessivo ricorso ad atti di *moral suasion* e di ammonimento informale, del genere di quelli di cui ci si sta occupando in questa sede – una (rischiosa) caduta in disuso del potere di rinvio: con ciò frustrando, su di un piano più generale, la primaria necessità, per ogni Presidente della Repubblica, di «salvaguardare ruolo, poteri e prerogative dell’istituzione che riceve dal suo predecessore e che – esercitandoli pienamente fino all’ultimo giorno del suo mandato – deve trasmettere integri al suo successore»<sup>99</sup>.

In ogni caso, ad un più attento scrutinio, ci si avvede di come l’eventuale e giustamente temuta (se così la si vuol definire) trasformazione del rinvio da veto sospensivo a veto assoluto non dipende, in ultima analisi, che dallo stesso Parlamento, il quale – attraverso una accorta programmazione dei propri lavori (che non richiederebbe necessariamente una modifica dei regolamenti<sup>100</sup>, anche grazie all’auspicabile intercessione che potrebbe provenire dai Presidenti di Camera e Senato) – ben potrebbe essere in grado di trasmettere al Capo dello Stato il testo della legge di conversione non a ridosso della scadenza del termine di sessanta giorni, ma in tempo utile per consentire un’eventuale, nuova deliberazione, ove questa venisse richiesta a seguito dell’esercizio della facoltà di rinvio.

### 5. Considerazioni conclusive (e qualche auspicio)

Proprio questa – così da ritornare là dove si è partiti – è la direzione che il Presidente della Repubblica ha indicato nella lettera dello scorso 24 febbraio, peraltro riferendosi, fiduciosamente, a dichiarazioni rese dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri<sup>101</sup>: «un’inversione di tendenza potrà aversi con il recupero di un’adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo e di una corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l’approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria», nel segno di un’auspicata «piena collaborazione istituzionale», da porre in essere con ritrovato «senso di responsabilità»<sup>102</sup>: quella responsabilità che, al contrario, risulta, troppo spesso, «assente dal lessico più comune»<sup>103</sup>, oltre che lontana da

---

<sup>99</sup> [Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, 31 dicembre 2021.](#)

A tal proposito, G.M. SALERNO, *La Presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, in AA.VV., *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., 507, definisce «*acquis præsidentiel*» proprio questo «articolato patrimonio di risorse istituzionali che sono state acquisite, esercitate con varia intensità e quindi trasmesse da ciascun Capo dello Stato al suo immediato successore, e che, via via, hanno determinato l’effettiva e concreta individuazione, articolazione, modalità e delimitazione dei poteri presidenziali, e, conseguentemente, le forme di interrelazione del Capo dello Stato con le altre autorità, interne ed esterne all’ordinamento».

<sup>100</sup> Lo ha notato, da ultimo, lo stesso M. PANEBIANCO, [Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198](#), cit., 283, il quale ha condivisibilmente rilevato che «un evidente pregiudizio temporale a disfavore della seconda Camera potrebbe essere corretto facendo in modo che la prima lettura si concluda in un tempo prossimo ai trenta giorni, o comunque non tale da comprimere oltremisura il tempo a disposizione dell’altro ramo del Parlamento. Tale soluzione non comporterebbe necessariamente un intervento sui regolamenti parlamentari, sembrando sufficiente un diverso approccio della Conferenza dei Capogruppo ed un intervento dei Presidenti di Assemblea nella predisposizione del calendario e del programma dei lavori e nella vigilanza sul rispetto di essi». Quest’ultimo Autore, peraltro, avanza anche la proposta di «esplorare (...) la possibilità di un intervento del Capo dello Stato fra la prima e la seconda lettura dei disegni di legge» (*ibid.*).

<sup>101</sup> [Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022](#), cit.: «Ho apprezzato l’iniziativa che il Presidente del Consiglio dei ministri ha di recente assunto, in dialogo con i Presidenti delle Camere, sottolineando l’abuso della decretazione d’urgenza e la circostanza che i decreti-legge siano da tempo divenuti lo strumento di gran lunga prevalente attraverso il quale i Governi esercitano l’iniziativa legislativa».

<sup>102</sup> [Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022](#), cit.

<sup>103</sup> M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, Napoli, 2022, 162, anche con riguardo al nesso «senso di responsabilità» – «senso delle istituzioni».

una concezione del dettato costituzionale inteso quale «patto reciprocamente obbligante»<sup>104</sup>, tanto per i cittadini, quanto per i supremi organi dello Stato, i quali non rappresentano altro che «la proiezione di ciò che siamo – come si dice – *uti singuli*. La loro moralità è la nostra moralità»<sup>105</sup>.

La strada maestra, dunque, non può che risiedere nella riscoperta di un'autentica (e, dunque, necessariamente non unilaterale<sup>106</sup>) cooperazione, votata al rispetto reciproco delle rispettive attribuzioni ed ispirata – sono le parole della Corte costituzionale – a «correttezza e lealtà»<sup>107</sup>: in particolare, da un lato, attraverso un accurato utilizzo delle fonti di rango primario, coerente con il testo della Costituzione ed ossequioso dei numerosi richiami che tanto il Giudice delle leggi, quanto il Capo dello Stato hanno indirizzato al legislatore; dall'altro lato, per il tramite di una accelerazione dei lavori parlamentari in sede di conversione dei decreti-legge, così da consentire il pieno esercizio delle prerogative di controllo del Presidente della Repubblica, senza che questi sia forzatamente posto nella scomoda condizione di dover operare una scelta di campo tra la rinuncia all'esercizio di un proprio potere (quello di rinvio delle leggi alle Camere, espressamente riconosciutogli dall'art. 74 Cost.) e la (spesso inevitabile) compromissione della funzione legislativa del Parlamento, in uno con la decadenza del decreto-legge non convertito. Si realizzerebbe, in questo modo, un «corretto bilanciamento» tra esigenze non certo «opposte» (come, di norma, può accadere nel contesto dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato)<sup>108</sup>, bensì condivise ed indirizzate verso un comune obiettivo, che risponde, in ultima analisi, al rispetto delle regole del gioco, nella prospettiva del buon andamento (e funzionamento) delle istituzioni repubblicane.

Ove ciò apparisse eccessivamente utopistico – e si prediligesse, invece, la via di un intervento di revisione costituzionale (come tale, da valutare con estrema attenzione) –, una delle soluzioni più ragionevoli<sup>109</sup> (una volta esclusa, per i motivi che si è cercato di mettere in luce poco fa<sup>110</sup>, l'introduzione di un rinvio parziale delle leggi), sembra coincidere con quella contenuta nel (pur criticabile, sotto molti profili) progetto di revisione costituzionale predisposto nel corso della XVII legislatura. In quella sede, infatti, era stata avanzata la proposta di modificare<sup>111</sup> l'art. 74 Cost., specificando – in quello che sarebbe dovuto diventare il 2° comma della disposizione in parola – che, qualora il rinvio presidenziale avesse avuto ad oggetto la legge di conversione di un decreto-legge, il termine per la conversione in legge (ordinariamente fissato, dall'art. 77, in sessanta giorni) sarebbe stato prolungato di ulteriori trenta giorni, così da consentire, allo stesso tempo, al Capo

---

<sup>104</sup> F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti. 5. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, 2010, 6. Sul punto, v., ancora, M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 19.

<sup>105</sup> M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 170.

Vale, ancora oggi, la limpida notazione di E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, in AA.VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Milano, 1962, 271, secondo il quale «non si tratt(a) soltanto di creare delle istituzioni, degli strumenti nuovi di azione, ma di formare un ambiente per nuove iniziative, di educare delle forze politiche che trasformino le forme in sostanza, che ci portino al di là di strutture meramente giuridiche, meramente formali nel campo fecondo delle cose attuose, dei fatti, dai quali soltanto può scaturire una nuova realtà».

<sup>106</sup> V., *supra*, al par. 4.

<sup>107</sup> Corte cost., sent. [10 aprile 1998, n. 110](#), punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>108</sup> Di «corretto bilanciamento fra le opposte esigenze» ha parlato Corte cost., sent. [6 luglio 2001, n. 225](#), punto 1 del *Considerato in diritto*. V., ancora, R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 8.

<sup>109</sup> Della stessa opinione è M. PANEBIANCO, [Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198](#), cit., 282.

<sup>110</sup> V., *supra*, al par. 2.

<sup>111</sup> Disegno di legge costituzionale A.S. 1429, XVII legislatura, art. 14. Di seguito, il testo di quello che sarebbe dovuto divenire il nuovo art. 74 Cost.: «Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. – Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni. – Se la legge è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata». Sul punto, A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in [federalismi.it](#), n. 11/2016.

dello Stato di usufruire, senza remora alcuna, della prerogativa in esame, ove avesse riscontrato criticità all'interno del testo sottopostogli per la promulgazione; e alle Camere di deliberare nuovamente in ordine alla legge precedentemente approvata, senza correre il rischio di provocare, nelle more della discussione, il venir meno, con effetti retroattivi, del decreto-legge, con conseguente frustrazione delle esigenze di necessità ed urgenza ad esso sottese.

In questo modo – a differenza di quanto avverrebbe a mezzo di un'innovazione costituzionale finalizzata all'introduzione dell'istituto della promulgazione parziale delle leggi –, non ci si esporrebbe al pericolo di aprire un incerto varco verso un'inammissibile trasformazione del Presidente della Repubblica in un "co-legislatore"<sup>112</sup>, pur soltanto ablativo; anzi, si potrebbero salvaguardare appieno le facoltà che la Costituzione gli riconosce a presidio della legittimità e dell'opportunità dell'azione legislativa, garantendo, al contempo, la sovranità delle istituzioni parlamentari e la completa operatività dell'indirizzo politico governativo.

---

<sup>112</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 15.