



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

**MARIO PANEBIANCO**

**BREVI CONSIDERAZIONI SUL COMUNICATO DELLA  
PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA DEL 1° DICEMBRE 2023**

12 DICEMBRE 2023

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

**Mario Panebianco**  
**Brevi considerazioni sul comunicato della Presidenza della Repubblica**  
**del 1° dicembre 2023\*.**

**ABSTRACT: The Article focuses on Press release «The President Mattarella has promulgated the DDL on cultivated meat», 1 December 2023, and underlines a possible and concrete presidential role in euro-national co-legislation.**

SOMMARIO: 1. La promulgazione della legge in un recentissimo comunicato della Presidenza della Repubblica. – 2. La legge 1° dicembre 2023, n.172 e la procedura Tris. – 3. Il Capo dello Stato fra procedure legislative nazionali ed europee.

*1. La promulgazione della legge in un recentissimo comunicato della Presidenza della Repubblica*

Questo contributo costituisce l'ultima tessera<sup>1</sup> di un più ampio mosaico dogmatico sulla promulgazione della legge ed ha ad oggetto il comunicato della Presidenza della Repubblica 1° dicembre 2023<sup>2</sup> sul d.d.l. «Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati nonché di divieto della denominazione di carne per prodotti trasformati contenenti proteine vegetali». L'atto in questione dà conto dell'avvenuta promulgazione in pari data della l. 1° dicembre 2023, n. 172<sup>3</sup> e prosegue evidenziando che «Il Governo ha trasmesso il provvedimento accompagnandolo con una lettera con cui si è data notizia dell'avvenuta notifica del



<sup>1</sup> Da ultimo: 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.; G. MENEGATTO, *Qualche ulteriore riflessione in tema di promulgazione e rinvio parziali delle leggi di conversione dei decreti-legge: dall'altruismo istituzionale ad un'auspicabile riscoperta della leale cooperazione*, in questa *Rivista*, 2023/II, 561 ss.; 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*, in questa *Rivista*, 2023/I, 279 ss. Più ampiamente sulla Presidenza Mattarella: L. ABBRUZZO, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella crisi del raccordo Governo-Parlamento: la promulgazione con motivazione*, in *federalismi.it*, n. 10/2023; 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. 2018/II, 441 ss.; G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quad. Cost.*, n. 2019/III, 674 ss.; D. CASANOVA e L. SPADACINI, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, in A. Apostoli e M. Gorlani (curr.), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, spec. 185 ss.; G. COSTA, *Il controllo presidenziale sulla produzione normativa: la prima Presidenza Mattarella nella prassi repubblicana*, in D. Paris (cur.), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, spec. 222 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; 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*, cit., 249 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; A. MORELLI, *La promulgazione «abrogante» della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in *laCostituzione.info*, 28 aprile 2019; I. PELLIZZONE, *Il primo mandato del Presidente Mattarella in materia di rinvio delle leggi e concessione della grazia: andando oltre la funzione di garanzia*, in AA.VV., *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., spec. 483 ss.; V. VIPIANA, *Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020.

<sup>2</sup> V. in questa *Rivista* (*Cronache dalle Istituzioni 2023*).

<sup>3</sup> L'iter di approvazione del d.d.l. n.1324/2023 è iniziato al Senato il 7 aprile 2023 e si è concluso il 19 luglio seguente. Il 26 di quest'ultimo mese, è cominciato l'esame alla Camera, che il 16 novembre ha licenziato il testo definitivo di quella che diventerà la [legge 1° dicembre 2023, n. 172](#) (in *G.U.* n. 281 del 1° dicembre 2023).

disegno di legge alla Commissione europea e con l'impegno a conformarsi a eventuali osservazioni che dovessero essere formulate dalla Commissione nell'ambito della procedura di notifica»<sup>4</sup>.

## 2. La legge 1° dicembre 2023, n.172 e la procedura Tris

Come recita il suo art. 1, comma 1, la legge n. 173/2023 ha lo scopo di «assicurare la tutela della salute umana e degli interessi dei cittadini nonché di preservare il patrimonio agroalimentare [...]», e, all'art. 2, comma 1, richiamando il principio di precauzione di cui al regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002, integrato dal più recente regolamento UE n.1381/2019<sup>5</sup>, vieta di «impiegare nella preparazione di alimenti, bevande e mangimi, vendere, detenere per vendere, importare, produrre per esportare, somministrare o distribuire per il consumo alimentare ovvero promuovere ai suddetti fini alimenti o mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati»

Ora va notato che, ai sensi della direttiva UE n.1535/2015 (c.d. Direttiva sulla trasparenza del mercato unico, indirizzata alla rimozione degli ostacoli al commercio interno all'Unione), l'atto legislativo in questione si qualifica come una c.d. «regola tecnica», e perciò trova applicazione la procedura di notifica Tris (*Technical Regulation Information System*) alla Commissione europea, disciplinata dalla direttiva stessa<sup>6</sup>.

Il 27 luglio 2023 l'Italia aveva notificato all'Ue il suo progetto di regola tecnica e perciò il periodo di *status quo* sarebbe dovuto terminare il 30 ottobre successivo. Tuttavia, come risulta dal comunicato presidenziale, contestualmente alla promulgazione - avvenuta, si noti, dopo quindici giorni dall'approvazione parlamentare - il Governo ne ha dato ulteriore notizia alla Commissione europea<sup>7</sup>, portando il termine dello *status quo* al 4 marzo 2024.

Si noti ancora che, secondo quanto disposto dall'art. 5, par.1, comma 3 della direttiva, il Governo italiano avrebbe dovuto notificare *ex novo* il progetto solo se fossero state apportate delle «modifiche importanti», mentre il testo dell'atto notificato da ultimo alla Commissione risulta, invece, lo stesso del progetto notificato in prima battuta, non essendo stato approvato alcun emendamento durante i lavori alla Camera dei deputati.

---

<sup>4</sup> La circostanza non è sfuggita ai media: v. ad es., M. BREDA, *Carne coltivata, Mattarella firma. Il vincolo di ascoltare Bruxelles*, in [Corriere della sera](#) (online), 2 dicembre 2023, 15; E. LAURIA e S. MATTERA, "Carne coltivata, pronti a cambiare". Il governo cede, ok del Quirinale alla legge, in [la Repubblica](#) (online), 2 dicembre 2023, 4.

<sup>5</sup> Il cui art. 14, comma 2, inibisce la vendita di alimenti pericolosi per la salute o non adatti al consumo umano, non includendo però espressamente un divieto analogo a quello italiano di cui si sta discutendo.

<sup>6</sup> La procedura Tris consiste nella notifica di «ogni progetto di regola tecnica» -art. 5, par. 1.- dagli Stati membri alla Commissione europea così che quest'ultima e gli altri Stati membri possano inviare allo «Stato membro che ha presentato il progetto [...] osservazioni di cui lo Stato membro terrà conto, per quanto possibile, nella stesura definitiva della regola tecnica» -art. 5, par. 2-. In particolare, quando l'obiettivo del progetto è limitare la commercializzazione o l'utilizzazione di una sostanza, di un preparato o di un prodotto chimico, segnatamente per motivi di salute pubblica o di tutela dei consumatori o dell'ambiente, lo Stato membro notificante deve anche allegare un riassunto, «[...] nonché indicare le conseguenze previste delle misure per quanto riguarda la salute pubblica o la tutela del consumatore e dell'ambiente, con un'analisi dei rischi effettuata» - art. 5 par.1, comma 4. A decorrere dalla data di questa notifica, lo Stato membro è chiamato a «rinviare l'adozione» - art.6, par.1 - della regola tecnica, a seconda dei casi, di tre, quattro o sei mesi - periodi di status quo, passibili di proroghe -, affinché Commissione e legislatore nazionale interloquiscano sulla regola da adottare definitivamente. A norma dell'art. 6, par. 2 della direttiva citata, gli Stati membri devono riferire sul seguito che intendono dare ai pareri ricevuti a riguardo del progetto notificato. Nei casi in cui la Commissione rilevi potenziali violazioni delle norme del mercato interno dell'UE, lo Stato membro interessato deve adoperarsi per rimuoverle, pena lo svolgimento di ulteriori indagini che potranno sfociare anche nell'apertura di una procedura d'infrazione.

<sup>7</sup> Come lo stesso sito ufficiale della Commissione conferma, da parte dello Stato italiano, è stata effettuata un'altra notifica il 1° dicembre 2023.

### 3. Il Capo dello Stato fra procedure legislative nazionali ed europee

*Rebus sic stantibus, quid iuris* dell'atto di promulgazione?

Nel comunicato che accompagna la promulgazione, viene utilizzata l'espressione «disegno di legge», laddove nel precedente episodio di promulgazione accompagnata da una lettera era stato utilizzato esattamente il termine «legge»<sup>8</sup>, adoperabile, com'è noto, solo dopo l'approvazione del Parlamento, al momento della promulgazione o del rinvio alle Camere per un nuovo esame.

Il comunicato rientra nell'alveo di una crescente comunicazione istituzionale<sup>9</sup>, senza cui non sarebbero conoscibili all'opinione pubblica le modalità ed i casi di esercizio della funzione presidenziale nel rapporto con quella legislativa. L'atto in esame arricchisce il patrimonio conoscitivo dell'interprete della Costituzione non più rispetto, tuttavia, alla prassi di promulgare chiedendo contestualmente alle Camere e/o all'Esecutivo di “correggere successivamente”, avendo il Governo già adempiuto quanto il Presidente ha chiesto *prima* di promulgare.

L'atto impatta sui poteri di interposizione e di controllo del capo dello Stato nella procedura legislativa. All'interno di detti poteri, tradizionalmente poco incisivi almeno sotto l'aspetto più pratico, rientrano le nuove modalità di promulgazione. Si intende dire che se è prassi consolidata l'immediata trasmissione al Presidente della legge per la promulgazione, allora, secondo il comunicato, l'invio sarebbe avvenuto dopo circa quindici giorni. Invero, dal comunicato, pare poco decifrabile il fatto che il d.d.l., per non pochi giorni, sarebbe rimasto in una sorta di “limbo” *pre-promulgativo*.

Sembrerebbe, invece più aderente alla realtà, che dal comunicato non trapela, che il Presidente abbia avviato subito l'esame del testo del d.d.l. come da prassi e, solo in un secondo momento, abbia ricevuto la lettera del Governo; che, ottenuta la rassicurazione della formale volontà di “riprendere” la procedura Tris, il Capo dello Stato, abbia richiamato l'Esecutivo stesso circa la scelta politica della sospensione della citata procedura, che avrebbe “esposto” anche il promulgante ad una possibile tensione con la Commissione europea; e che, infine, abbia promulgato solo quando ciò che aveva richiesto è stato adempiuto dal Governo.

Se tale ricostruzione persuade, non si sarebbe allora in presenza di una promulgazione “ad avvio differito”, ma di una “pregiudiziale” richiesta quirinalizia che ha avviato un subprocedimento mirato a ridare inizio alla procedura Tris. Ciò diversamente da quanto deciso dall'Esecutivo che quella procedura aveva sospeso, forse confidando in un'accondiscendenza presidenziale nel senso di beneficiare, grazie all'entrata in vigore della legge e “congelando” la procedura Tris, di una posizione di maggior forza nel successivo dialogo con la Commissione rispetto ai potenziali profili di inapplicabilità ed illegittimità dell'atto rispetto al diritto eurounitario.

Sarebbe, in altri termini, accaduto che il Presidente abbia fatto leva sul – e buon uso del – lasso di tempo in questione per finalizzare una leale collaborazione verso un giusto procedimento legislativo euro-nazionale<sup>10</sup>. Mentre, sarebbe evidente che il Capo dello Stato abbia promulgato la legge “con motivazione contraria” ed “invito alla correzione” in quanto l'opera di persuasione ed influenza non sarebbe andata a buon fine.

<sup>8</sup> V. il comunicato «Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del d.l. 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio», 24 febbraio 2023, in questa [Rivista \(Cronache dalle Istituzioni 2023\)](#).

<sup>9</sup> Da ultimo, L. ABBRUZZO, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella crisi del raccordo Governo-Parlamento: la promulgazione con motivazione*, cit., spec. 25 ss.; G. DELLE DONNE e L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2021, 321 ss.; P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web*, in D. Chinni (cur.), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, 66 ss.

<sup>10</sup> Più ampiamente M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, n. 3 del 2021, 573 ss.

L'atto in analisi riguarda la materia legislativa nella quale più forte è il vincolo derivante dall'ordinamento europolitano, vincolo "esterno"<sup>11</sup> che influenza anche la ben nota "fisarmonica"<sup>12</sup> del Presidente, che nel caso di specie, è sottoposto al vincolo nel momento in cui promulga, ma al contempo ne è garante, stavolta anche sotto il profilo procedurale, rammagliando competenze normative complesse. Pur non potendosi graduare l'intensità dell'intervento a seconda della sussistenza di vincoli della Costituzione rispetto a quelli derivanti dall'ordinamento comunitario, si rileva che l'attuale Presidente ha preferito promulgare "con motivazione contraria" leggi sospette di incostituzionalità o di mancata copertura finanziaria, ma ha scelto altre soluzioni quando si è trattato di vincoli esterni. Egli ha preventivamente ottenuto dal Governo un «impegno a conformarsi ad eventuali osservazioni» della Commissione<sup>13</sup>, ritenendo possibili, se non probabili, "rilievi" europei, pur senza entrare nel merito considerato di competenza esterna.

Invero, è evidente che in una materia sensibile il Capo dello Stato indirizza le sue attribuzioni verso la garanzia della conformità tra il sistema nazionale e sovranazionale, cioè è parte in una co-legislazione che ha implicazioni anche esterne. Questo conferma il ruolo di garante delle incomprimibili scelte in materia europea, additando agli altri soggetti istituzionali la cornice entro cui deve svolgersi la loro attività, nonché di riattivatore dei corretti meccanismi più a rischio di "sfrangiamento".

---

<sup>11</sup> Da ultimo: F. FABBRINI, *Il Presidente della Repubblica e l'Unione europea*, al sito web del [Centro Studi sul Federalismo](#); aprile 2022; G. GUERRA, *Il garante del "vincolo esterno"*. *Appunti sul ruolo del Presidente della Repubblica dopo Maastricht*, in [Democrazia e diritto](#), n. 2 del 2022, 101 ss.

<sup>12</sup> È la nota ed efficace espressione attribuita a Giuliano Amato da G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 2 del 1992, 8.

<sup>13</sup> Non vi sono elementi per ipotizzare un preventivo dialogo, precedente alla promulgazione, fra il Presidente della Repubblica e la Commissione europea.