

Alcune riflessioni sulla decretazione d'urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti

PAOLO BONINI*

Abstract: *This paper analyzes critical issues in the procedure of converting a decree-law into law. In particular, it focuses on the problematic nature of the time taken by the government to adopt opinions on amendments submitted by parliamentary groups to the conversion bill. With a symmetrical reading between the procedure for the conversion of the decree-law and that for the approval of the budget law, the article, once verified the aporias of the function of the Government within the legislative procedure, proposes the constitutional revision for the introduction of the so-called 'fixed date vote'. This follows the analysis of the guarantee function of the President of the Republic within the legislative process. Moreover, giving an account of the number of decree-laws approved in the first 8 months of the 19th legislature and the process of conversion of Decree-Law no. 44/2023, it points out that in addition to the so-called 'de facto unicameralism', there is a risk of giving rise to the phenomenon defined as 'de facto monosessionism', the impossibility of further substantive examinations except for the one carried out in the Commission at a single Chamber.*

Keywords: decreto-legge; Presidente della Repubblica; emendamenti; Governo.

Sommario: 1. Introduzione. La decretazione d'urgenza tra Governo e necessità di interventi del Presidente della Repubblica. – 2. Il tempo del Governo per esprimere i pareri sugli emendamenti durante la conversione del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44. – 3. La dilatazione del tempo del Governo in Parlamento come nuova ipotesi di abuso: i controlli istituzionali e i due interventi del Presidente della Repubblica. – 4. Conclusioni. “Il Governo non è pronto”, ‘signore’ anche del tempo della conversione.

Data della pubblicazione sul sito: 3 agosto 2023

Suggerimento di citazione

P. BONINI, *Alcune riflessioni sulla decretazione d'urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”. Indirizzo mail: paolo.bonini.eu@gmail.com.

1. Introduzione. La decretazione d'urgenza tra Governo e necessitati interventi del Presidente della Repubblica

La decretazione d'urgenza, nella dinamica costituzionale attuale, assume sempre più i tratti di uno modo di produzione del diritto problematico, utilizzato dal Governo in via stabile per la definizione legislativa del proprio programma¹, invece che nei casi e secondo i presupposti previsti dall'art. 77 Cost.². Nel corso dei primi otto mesi della XIX legislatura, alle annose questioni relative al c.d. "abuso del

¹ Nel senso di sede propria, in antitesi all'utilizzo improprio del decreto-legge quale ipotesi ordinaria di legislazione: v. A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. XX, il quale accosta, già all'epoca, il decreto-legge ad una «iniziativa legislativa rafforzata» del Governo.

² È impossibile ripercorrere in questa sede lo sterminato dibattito su ogni profilo relativo al tema del decreto-legge. Per una panoramica delle principali questioni relative alla disciplina del decreto-legge, si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Articolo 77*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 139-145; più di recente G. D'AMICO, *Il decreto-legge*, in L. DELLI PRISCOLI (a cura di), *La Costituzione vivente*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, pp. 1265-1279. Classicamente, invece, v. anche G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia Giuridica*, X, Treccani-Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 9; ID., *Gli istituti di democrazia*, Giuffrè, Milano, 1973, 147 ss.; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962. Sempre al fine dell'inquadramento di alcune questioni problematiche relative alla decretazione d'urgenza, tra gli altri autori che nell'ultimo ventennio si sono occupati del tema, si rinvia a C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; R. CALVANO (a cura di), *«Legislazione governativa d'urgenza» e crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica* Napoli, 2014; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1163 ss.; G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2004; ID., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003; F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Bardi Editore, Roma, 2003.

decreto-legge”³ si aggiungono profili problematici relativi all’*iter* legislativo della fase di conversione in legge del provvedimento provvisorio governativo⁴.

In questo periodo, infatti, il Governo ha adottato 34 decreti-legge⁵, presentando in Parlamento le relative leggi di conversione. Il dato quantitativo, di per sé, conferma la prassi del ricorso al decreto-legge in via alternativa ai disegni di legge governativa, a causa delle note caratteristiche di speditezza dell’entrata in vigore e della efficacia diretta delle norme ivi previste. Inoltre, le vicende relative alla fase di conversione in legge assumono particolare interesse anche per le conseguenze prodotte nella dinamica tra i poteri dello Stato, proprio perché in due casi il Capo dello Stato è stato costretto ad intervenire per richiamare il Governo e il Parlamento al rispetto della Costituzione nell’ambito del procedimento legislativo. Con un messaggio alle Camere in occasione della promulgazione di una legge di conversione⁶ e con un colloquio con i Presidenti delle Camere come iniziativa di

³ Il tema è ormai una classica categoria dogmatica definita, cfr. A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge*, I, II, CEDAM, Padova, 1997; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 1511. Per ulteriori riferimenti classici in materia di ‘abuso’, v. C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, CEDAM, Padova, 1981; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, CEDAM, Padova, 1989; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000; G. MARAZZITA, *L’emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. p. 323 ss.

⁴ Già da tempo la Corte costituzionale è intervenuta rispetto alla fase di conversione del decreto-legge, qualificando la legge di conversione come fonte “funzionalizzata e specializzata” (cfr. sent. n. 34 del 2013), qualità che ne caratterizza la struttura (constando essa di un unico articolo in cui si dispone la conversione e ponendo in allegato le modifiche, ex art. 15, legge n. 400 del 1988), cfr., sent. n. 32 del 2014: presupponendo un decreto da convertire, “nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza del potere”.

⁵ Il dato è aggiornato al 24 giugno 2023 e include tutti i decreti-legge dal 13 ottobre 2022. Cfr. più avanti nel testo par. 3, spec. note nn. 32 e 33.

⁶ Si tratta della lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2023, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”, dove il Capo dello Stato rileva non solo la sconveniente prassi del c.d. “decreto mille-proroghe”, ma anche la non coerente attività legislativa-emendativa che ha determinato, “in seguito all’esame parlamentare, 205 commi aggiuntivi rispetto ai 149 originari” del decreto-legge. Sulla questione, cfr. 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*

moral suasion. Questi due momenti di grande rilievo costituzionale sono decisivi per cogliere i mutamenti in atto e se ne darà conto nel prosieguo (cfr. par. 3). Le due vicende parlamentari relative all'*iter* di conversione di cui si tratterà, infine, offrono nuovi spunti per verificare la problematicità della decretazione d'urgenza in generale, lasciando emergere un assetto istituzionale che non prevede, a livello costituzionale e neanche di regolamentazione parlamentare, sedi di traduzione rapida della decisione governativa in fonte legislativa. Il fattore determinante per l'analisi di questi profili problematici è il tempo impiegato dal Governo per l'esercizio delle sue funzioni durante l'*iter legis*, come si avrà modo di verificare nel prossimo paragrafo.

2. Il tempo del Governo per esprimere i pareri sugli emendamenti durante la conversione del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44

Il caso da cui questa breve riflessione prende le mosse è relativo alla conversione del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati⁷. Conformemente all'art. 77 Cost., il provvedimento è stato presentato alla Camera per la conversione il giorno stesso dell'emanazione, il 22 aprile 2023, ed immediatamente assegnato alle Commissioni riunite I Affari costituzionali e XI Lavoro in sede referente per l'esame congiunto. I lavori iniziano il 3 maggio⁸, dieci giorni dopo l'emanazione, in una seduta in cui, alla luce del calendario dei lavori, le Commissioni convengono di procedere ad un ciclo di audizioni e “concludere

legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198), in *Consulta Online*, 27 febbraio 2023.

⁷ Il caso offre diversi spunti anche in riferimento alla specifica questione, sulla quale non è possibile addentrarsi, relativa all'emendamento n. 1.83 del Governo, con il quale è emersa una frizione istituzionale tra il Governo (proponente dell'emendamento), il Parlamento (formalmente *dominus* della conversione e quindi in termini paradigmatici e teorici libero di intervenire sull'emendamento) e la Corte dei Conti (soggetto interessato dall'emendamento). L'emendamento esclude il controllo concomitante della Corte dei Conti per Piani, Programmi e Progetti “previsti o finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 ovvero dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101”. La proposta emendativa è approvata nella seduta del 1° giugno, in seguito a diverse dichiarazioni contrarie da parte dei Gruppi di opposizione e una audizione del presidente della Corte dei Conti in cui si ravvisavano diverse criticità connesse all'emendamento.

⁸ Cfr. Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giuste e delle Commissioni parlamentari*, Commissioni Riunite (I e XI), Sede referente, mercoledì 3 maggio 2023, 103, p. 12.

l'esame preliminare del provvedimento nella giornata di mercoledì 10 maggio". Così, nella seduta del 10 maggio, il termine per la presentazione degli emendamenti è posto all'11 maggio, quando risultano presentati circa 580 emendamenti. Ai sensi dell'art. 97-bis Reg. Cam., il presidente della Commissione Affari costituzionali (che presiede le Commissioni riunite) procede al vaglio di ammissibilità degli emendamenti, sulle cui questioni le Commissioni discutono tra il 16 e il 17 maggio. Nella seduta del 23 maggio, 31 giorni dopo l'assegnazione, sono pubblicati gli emendamenti "segnalati" dai Gruppi⁹.

Tuttavia, nonostante la segnalazione da parte dei Gruppi, la prassi richiede anche l'acquisizione del parere del Governo sugli emendamenti, soprattutto se il loro numero è piuttosto elevato. La difficoltà di ottenere il parere dipende dalla capacità di ciascun Ministero competente per materia sul singolo emendamento di procedere all'analisi dell'emendamento e alle relative valutazioni politiche e tecniche. A causa della quantità degli emendamenti presentati e della insufficienza della capacità di esame di un numero così elevato di proposte emendative, la difficoltà del Governo comporta il protrarsi del periodo d'esame in Commissione e, in conseguenza, la modifica nel calendario della Camera rispetto all'articolazione dei lavori dell'Assemblea¹⁰. I lavori in Commissione restano fermi sulla conversione del decreto-legge, in quanto i parlamentari non conoscendo quali emendamenti considerare sostenibili, non possono determinarsi sul testo definitivo da approvare e su tempi e modi dell'esame del provvedimento. Infatti, dalla segnalazione degli emendamenti fino alla loro approvazione, in seguito all'espressione del parere governativo, trascorre una settimana: le Commissioni riunite cominciano l'esame degli emendamenti con il parere espresso dal Sottosegretario competente nella seduta del 29 maggio, continuando a votare il 30, il 31 maggio e il 1° giugno. Dalla presentazione degli emendamenti fino alla possibilità di votare sono trascorsi 19 giorni, dall'assegnazione del progetto di legge di conversione, 37 giorni. Una

⁹ Si ricorda che la segnalazione degli emendamenti alla Camera dei Deputati è prevista dall'art. 85-*bis* Reg. Cam., mentre in Senato si tratta di una pura prassi sviluppata dapprima presso la Commissione bilancio e da ultimo nelle altre Commissioni permanenti (da ultimo v. la seduta della Commissione X del Senato del 25 maggio 2023). Tale attività risponde all'esigenza pratica di procedere ad un vaglio di merito rispetto agli emendamenti che siano concretamente sostenibili in una prospettiva giuridica (*ratione materiae*), economica (con valutazione da parte della Commissione Bilancio sulle 'coperture') ovvero politica (con l'intervento del relatore o del Presidente di Commissione).

¹⁰ Si legge nelle comunicazioni del Presidente della Camera all'Assemblea, nella seduta di mercoledì 24 maggio 2023: "È stato altresì convenuto che l'esame del disegno di legge n. 1114 - Conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche (da inviare al Senato - scadenza: 21 giugno 2023), già previsto dal vigente calendario a partire dal 29 maggio, avrà luogo a partire da lunedì 5 giugno".

situazione di stallo che comporta l'esame in Aula del progetto di legge di conversione solo il 44° giorno¹¹ di efficacia del decreto-legge, frustrando ogni (virtuale) ipotesi di riapertura dell'esame in Assemblea ovvero, a maggior ragione, un esame nel merito da parte della seconda Camera.

In Assemblea il provvedimento è esaminato nella seduta n. 113 del 5 giugno 2023, dove il Governo pone la questione di fiducia, approvata il giorno seguente¹² con effetto preclusivo degli emendamenti. L'approvazione del progetto di legge di conversione alla Camera, dunque, si conclude il 7 giugno con la votazione finale¹³, il 46° giorno di vigenza del decreto-legge, residuando 13 giorni per l'esame (virtuale) di Commissioni competenti e Assemblea del Senato.

3. La dilatazione del tempo del Governo in Parlamento come nuova ipotesi di abuso: i controlli istituzionali e i due interventi del Presidente della Repubblica

La fattispecie conduce a mettere a fuoco alcune questioni, in particolare relativamente al *modus operandi* del Governo in Parlamento; al latente *vulnus* sui controlli costituzionali in materia che grava il Presidente della Repubblica di un onere di intervento evitabile; e, infine, alla fisionomia del decreto-legge nell'ambito del sistema delle fonti.

La dilatazione dello spazio lasciato in Commissione al Governo per produrre i pareri sugli emendamenti comporta un rischio per l'opposizione, lamentato infatti dai suoi esponenti¹⁴ e alla fine non scongiurato: anche per la procedura di

¹¹ Vedi nota precedente, considerando il periodo di efficacia del decreto-legge dal 22 aprile al 5 giugno.

¹² Cfr. Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 114 di martedì 6 giugno 2023: "Presenti: 340; Votanti: 337; Astenuti: 3; Maggioranza: 169; Hanno risposto sì: 203; Hanno risposto no: 134; La Camera approva".

¹³ Cfr. Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 115 di mercoledì 7 giugno 2023: presenti: 305; votanti: 305; astenuti: 0; maggioranza: 153; Favorevoli: 179; Contrari: 126; in Missione: 49; Esito: approva".

¹⁴ Cfr. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite (I e XI), Comunicato, martedì 23 maggio 2023, n. 114, in particolare l'intervento del presidente e relatore seguito da un deputato di uno dei Gruppi di opposizione: il presidente e relatore, dopo aver dato conto della segnalazione degli emendamenti da parte dei Gruppi, "fa presente che la complessità delle proposte emendative segnalate richiede un supplemento istruttorio, anche ai fini delle necessarie interlocuzioni con il Governo e conseguentemente evidenzia l'esigenza di rinviare l'esame delle proposte emendative in discussione"; risponde quindi un deputato dell'opposizione, dicendo che "non comprende le ragioni del rinvio dell'esame delle proposte emendative, chiedendo alla presidenza maggiori delucidazioni al riguardo. Paventa il rischio che il rinvio dell'esame tradisca la volontà di prendere tempo per poi arrivare, in conclusione, a comprimere il dibattito e

conversione, infatti, si riproduce, almeno in parte, la dinamica deprecabile delle ultime sessioni di bilancio¹⁵, dove il Governo tende a protrarre la propria attività sugli emendamenti, propedeutica per quella delle Commissioni bilancio, fino scadenza del termine previsto; producendo, tuttavia, all'ultimo momento utile, un maxiemendamento con posizione della questione di fiducia; non lasciando, dunque, tempo alla Commissione bilancio per l'esame nel merito del nuovo testo.

Anche nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge, infatti, vi sono termini costituzionalmente previsti – su tutti, i 60 giorni per la conversione – e condizioni procedurali stabilite dai Regolamenti parlamentari¹⁶. Entrambe le procedure speciali di esame parlamentare si caratterizzano anche per l'urgenza della procedura, con una fisiologica compressione del tempo a disposizione in generale e per la funzione dell'opposizione in particolare. Il Governo, dunque, dovrebbe essere costituzionalmente vincolato ad una responsabilità sulle modalità con cui interviene nella procedura di conversione, da

porre la fiducia su un testo modificato all'ultimo momento. Chiede sin d'ora garanzie circa tempi congrui di discussione, augurandosi che non vi sia la volontà di porre la questione di fiducia per l'ennesima volta su un provvedimento d'urgenza”.

¹⁵ Non si può dar conto delle diverse questioni di diritto costituzionale emerse nella recente prassi di approvazione della legge di bilancio e pertanto si rinvia a F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, in *Lettera AIC*, 2, 2023 e al dibattito da essa scaturita, in particolare le considerazioni *ivi* di G. RIVOCCHI, *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*: Secondo l'Autore: “Ribaltando quello che era stato il punto di approdo del conflitto ottocentesco sulla legge di bilancio, da almeno vent'anni il Governo ha conquistato il completo controllo sulle procedure di bilancio in elusione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e della riserva di esame parlamentare prevista dall'art. 81 Cost. mediante l'abuso della decretazione d'urgenza – capace di interferire con la legge di bilancio (v. decreti-legge “fiscali” e “proroga termini” che, come si è visto anche in questi giorni, costituiscono il vero “centro-motore” della disciplina di governo dell'economia) – e il sistematico ricorso alla questione di fiducia posta su maxi-emendamenti al disegno di legge di bilancio, spesso interamente sostitutivi del testo sino a quel momento discusso. L'effetto di tali prassi è quello di accantonare l'esame parlamentare dei contenuti della manovra e di precludere ogni altro argomento di discussione sull'allocazione delle risorse (lasciata a chi scrive il maxi-emendamento nell'“anticamera” del Parlamento). Inoltre, l'apposizione della questione di fiducia a ridosso del termine costituzionalmente previsto per la conclusione dell'esame dei provvedimenti preclude un effettivo esame da parte della Camera chiamata a svolgere l'esame in seconda lettura determinando il c.d. ‘monocameralismo di fatto’ o ‘bicameralismo alternato’”.

¹⁶ In particolare le disposizioni di cui al Capo XIX-*bis* Reg. Cam. e l'art. 78 Reg. Sen. Sulle vicende relative alle recenti riforme dei Regolamenti, anche disattese, cfr. G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 280 ss.

egli stesso provocata, in ragione del principio di leale collaborazione e, ancor più in radice, del principio di equilibrio tra i poteri dello Stato. Il vincolo temporale costituzionale di 60 giorni, infatti, esprime il termine entro cui il legislatore dovrebbe esaminare il provvedimento in Commissione, in Aula e, infine, ripetere nell'altro ramo del Parlamento. Laddove, come nel caso di specie, il Governo imponga una dilatazione del tempo per ragioni proprie di istruttoria sugli emendamenti in Commissione¹⁷, al fenomeno del c.d. "monocameralismo di fatto" si affiancherebbe e rafforzerebbe quello che potrebbe definirsi "monosedismo di fatto", vale a dire la circostanza che i lavori si svolgono non già presso una sola Camera, bensì anche presso una sola sede di esame all'interno di quella stessa Camera: vale a dire la Commissione, con esclusione, *de facto*, per l'avvicinarsi allo scadere del termine di efficacia del decreto-legge, dell'Assemblea.

Secondariamente e in conseguenza, si pone il tema della garanzia costituzionale che il sistema della conversione in legge (art. 77 Cost. insieme con i Regolamenti parlamentari) funzioni senza compressioni. Osservando le ordinanze della Corte costituzionale nn. 17 del 2019¹⁸ e 60 del 2020, nonostante sia in astratto possibile per i parlamentari ricorrere alla sede del conflitto di attribuzioni, in concreto sembra piuttosto complesso che la Corte ammetta questa ipotesi¹⁹. Chiaramente,

¹⁷ La prassi parlamentare, infatti, prevede la sottoposizione degli emendamenti segnalati dai Gruppi alle "tabelle" prodotte dal Governo che, per materia, esprime pareri sui singoli emendamenti. Nel caso di specie il Governo non è riuscito a istruire per tempo tali pareri a causa dell'elevato numero di emendamenti presentati dai Gruppi.

¹⁸ Numerosi gli autorevoli commenti alla decisione, tra gli altri e per i soli profili rilevanti ai fini del presente commento, si rinvia a N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4, 2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, 3, 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, 1, 2019; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 1, 2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, 4, 2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, 4, 2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 4, 2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 4, 2019.

¹⁹ Cfr. Corte cost., ord. n. 60 del 2020, dove la Corte sembra evidenziare limiti invalicabili al proprio intervento, osservando che "le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario

la Corte costituzionale interviene sulle questioni di legittimità costituzionale contribuendo a guidare il sistema, tuttavia si tratta di un controllo *a posteriori*, come nei casi delle sentenze n. 22 del 2012 e 245 del 2022, nonché, da ultimo, della n. 113 del 2023, su cui si tornerà in conclusione.

Resterebbe, allora, la garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica. Il caso di specie consente di evidenziare proprio la funzione di equilibrio cui il Capo dello Stato è costretto dalle aporie dell'azione del Governo. Egli, in linea teorica, potrebbe intervenire ai sensi dell'art. 87, co. 4, Cost.²⁰, autorizzando o meno la presentazione del disegno di legge di conversione. Tuttavia, sul piano della dinamica concreta della forma di governo italiana, questa iniziativa potrebbe risultare forzata, essendo la presentazione del disegno di legge funzionale all'esercizio del controllo parlamentare sul provvedimento provvisorio. Il Presidente Mattarella è quindi intervenuto in due riprese sul tema della conversione dei decreti-legge.

Durante l'attuale legislatura, il punto di svolta da parte del Quirinale è la lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Governo, del 24 febbraio 2023, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi"²¹. Si tratta di un intervento che ripercorre la giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge e che stigmatizza l'attività emendativa volta ad accrescere il volume dispositivo del decreto-legge, senza che sussista un nesso tra le disposizioni aggiunte e i presupposti del provvedimento governativo. Il Presidente afferma di avere "il dovere di porre in evidenza come varie nuove disposizioni introdotte in sede parlamentare non corrispondano ai principi e alle norme costituzionali in materia", spiegando come nel "corso dell'esame parlamentare dei decreti-legge emerge assai di frequente la tendenza a soddisfare esigenze normative eterogenee rispetto al contenuto originario dei singoli provvedimenti"; ciò perché, evidenzia il Presidente, il decreto-legge è "lo strumento di gran lunga prevalente attraverso il quale i Governi esercitano l'iniziativa legislativa". Il Presidente pone in risalto il

bilanciamento con le ragioni del contraddittorio"; ancora, che "in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura". Insomma, nonostante le criticità, non vi sono spazi per un intervento costituzionale, al momento.

²⁰ A mente del quale, il Presidente della Repubblica: "Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo".

²¹ La citata lettera del Presidente della Repubblica del febbraio 2023 sul decreto-legge, infatti, riecheggia quella del 31 ottobre 2018 con la quale interveniva, per la prima volta in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio, per auspicare la collaborazione tra istituzioni di bilancio nazionali ed europee al fine di garantire il procedimento legislativo in Parlamento.

punto dolente del sistema decisionale italiano: l'inversione di tendenza è possibile solo "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"; fino al momento in cui Governo e Parlamento renderanno effettive tali indicazioni, il Presidente osserva "come sia ormai evidente il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge e come questa produca difficoltà interpretative e applicative"²². L'intervento del Presidente paventa l'ipotesi dell'utilizzo del secondo possibile controllo formale, vale a dire l'esercizio della facoltà di non promulgare la legge di conversione ai sensi dell'art. 74 Cost., con tutte le conseguenze evidenziate nello stesso intervento²³ e dalla dottrina²⁴.

²² Deve inoltre essere notato che tra le conseguenze della inflazione della legislazione, dell'oscurità dei testi normativi e della confusione tra le diverse fonti, possa anche derivare, insieme ad altri fattori, una maggiore discrezionalità nell'interpretazione giurisdizionale, anche arricchita di elementi di rappresentatività sociale o politica e direttamente collegata all'interpretazione dei testi sovraordinati al livello legislativo: cfr. M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, pp. 1-22; ID., *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, IX, 2016, pp. 391-476.; C. PINELLI, *Il giudice e la legge*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, pp. 1-13; P. BONINI, *Il giudice e la legge. Contributo sulla funzione 'paralegislativa' dei giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

²³ Si legge nella lettera: "Sono tuttavia consapevole della delicatezza, sotto il profilo costituzionale, del rinvio alle Camere esercitato nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge, a pochi giorni dalla sua scadenza: farebbe, inevitabilmente, venir meno, con effetti retroattivi, in molti casi in maniera irreversibile, tutte le numerose altre disposizioni che il decreto-legge contiene, determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme".

²⁴ I precedenti di rinvio di una legge di conversione di un decreto-legge non sono numerosi, per una analisi dei precedenti cfr. A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2, 2014, p. 187 ss.; Più di recente hanno ripercorso il tema soffermandosi sui precedenti delle presidenze di Mattarella e Napolitano 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 AIC*, 3, 2023; M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, p. 2 ss.; S. CALZOLAIO, *Il rinvio del Presidente Napolitano sull'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2010, p. 414 ss., G.M. SALERNO, «*Preoccupazioni e sollecitazioni*» del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2009, p. 755 ss. Cfr. anche A. CELOTTO, *Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge?*, cit., p. 3, il quale ritiene il rigore del Presidente corretto,

Nonostante il forte richiamo, nei mesi successivi il Governo continua a presentare numerosi decreti-legge come osservato all'inizio dell'analisi. La maggioranza parlamentare, da parte sua, prosegue a guidare il procedimento di conversione in modo incoerente con i richiami sull'omogeneità e sul volume delle disposizioni dei decreti-legge di volta in volta convertiti. La situazione, dunque, invece di migliorare, si aggrava, essendo già intervenuto un richiamo del Capo dello Stato.

Per scongiurare l'esercizio delle proprie prerogative formali, dunque, il Presidente della Repubblica proprio durante lo stallo parlamentare relativo alla conversione del decreto-legge n. 44 del 2023, è costretto a intervenire ancora più a monte, ricevendo i Presidenti delle Camere e i rispettivi Segretari Generali²⁵. La

“perché sicuramente il rinvio ex art. 74 Cost. della legge di conversione inevitabilmente si trasforma in un rifiuto di promulgazione e quindi rappresenta una sorte di eterogenesi dei fini rispetto all'ambito della stessa disposizione costituzionale, nella genetica anomalia di un procedimento di legiferazione d'urgenza cui si sovrappone un procedimento legislativo ordinario. Del resto, si scontra con la lettera della Costituzione pensare che la eventuale riapprovazione parlamentare della legge di conversione, oltre i 60 giorni di precaria vigenza del decreto, possa comunque essere considerata valida, in ragione del rinvio presidenziale”. Il dibattito sul tema è molto ampio in dottrina, tra gli altri cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 246 ss., il quale sostiene la legittimità del rinvio della legge di conversione laddove residui un congruo termine per procedere al riesame. Risalendo nel tempo, desta interesse la tesi sostenuta da P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 267 ss.) il quale sostiene che l'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente possa avvenire laddove alle Camere sia consentita una nuova deliberazione entro il termine che la Costituzione assegna al Presidente stesso per la promulgazione ai sensi dell'art. 73, co. 1, vale a dire trenta giorni. Sul rinvio del Presidente, cfr. I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi spunti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 121 ss.

²⁵ Non vi sono comunicati ufficiali a riguardo, tuttavia la notizia è diffusa dalle agenzie parlamentari, cfr. notizia AGI0969 3 POL 0 R01 del 25 maggio 2023 delle 19:15: “I presidenti di Senato e Camera, Ignazio La Russa e Lorenzo Fontana, secondo quanto apprende l'AGI da fonti parlamentari, oggi sono stati a colloquio dal Capo dello Stato, Sergio Mattarella. Incontro di routine con i segretari generali per fare il punto della situazione dei lavori parlamentari”; nonché la notizia AGI1040 3 POL 0 R01 del 25 maggio 2023: “Durante l'incontro, viene spiegato da fonti parlamentari della maggioranza, si è fatto il punto sui lavori parlamentari. Un tema sul quale, peraltro, nei mesi scorsi il Presidente della Repubblica aveva inviato una lettera ai presidenti di Camera e Senato che accompagnava la promulgazione della legge di conversione del decreto Milleproroghe, e

dottrina spiega come questa iniziativa del Quirinale abbia proprio la funzione, in primo luogo, di scongiurare ulteriori, probabili, occasioni in cui il Presidente si veda costretto a meditare sull'opportunità di procedere al diniego di promulgazione²⁶; in secondo luogo, per attivare il controllo istituzionale più prossimo e proprio, quello dei Presidenti di Camera e Senato. Nel caso di specie, infatti, il raccordo istituzionale si è dimostrato efficace²⁷ con effetti anche per altri provvedimenti: lo stesso Presidente della Camera è infatti intervenuto esplicitamente con i presidenti delle Commissioni parlamentari, richiamando alla contenenza sugli emendamenti che, altrimenti, potrebbero dare luogo a “contenuti molto ampi” che “rischiano di determinarne un'eccessiva compressione presso la Camera chiamata per seconda ad esaminare il provvedimento, ove l'*iter* presso la prima si prolunghi ben oltre i trenta giorni”²⁸. Una garanzia preventiva e di tipo

che ha riguardato anche l'eccessiva eterogeneità di alcuni provvedimenti considerati '*omnibus*'”.

²⁶ Cfr. F. CLEMENTI, “*Spetta ai presidenti delle Camere evitare i decreti omnibus*”, in *La Stampa*, 26 maggio 2023, p. 11; tale dottrina evidenzia come è innanzitutto anomalo che un Governo espressione di una solida maggioranza ricorra ad un uso così rilevante di decreti-legge; inoltre, spesso con un uso improprio della legge di conversione; infine evidenziando come sul punto abbiano una propria responsabilità i Presidenti delle Camere, i quali, tra l'altro “possono invitare l'esecutivo a rispondere in tempi più brevi agli emendamenti presentati, dall'opposizione e dalla sua maggioranza”.

²⁷ Si legge nel Bollettino delle Commissioni Riunite (I e IX) della Camera dei Deputati, n. 117, di lunedì 29 maggio 2023, che proprio all'esito dell'intervento del Quirinale, i lavori sulla conversione del decreto-legge riprendono con un più attento vaglio nel merito degli emendamenti, al fine di scongiurare la non omogeneità finale dell'atto: il “presidente e relatore per la I Commissione, (...) [p]rima di procedere all'esame degli emendamenti, fa presente che le Presidenze, anche a tal fine interloquendo con il Presidente della Camera, hanno svolto un ulteriore approfondimento circa l'ammissibilità delle proposte emendative presentate, in modo da assicurare la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria dei provvedimenti di urgenza, come precisato più volte anche dalla Corte costituzionale. All'esito di tale approfondimento, invitano al ritiro ...”.

²⁸ Cfr. ANSA, 8 giugno 2023: “Le dimensioni ‘molto ampie’ dei decreti risultano ‘difficilmente compatibili con i ridotti tempi di esame parlamentare imposti dalla scadenza costituzionale dei provvedimenti d'urgenza’. Lo ha detto il presidente della Camera Lorenzo Fontana incontrando i presidenti di commissione, sottolineando che tali dimensioni ‘rischiano di determinarne un'eccessiva compressione presso la Camera chiamata per seconda ad esaminare il provvedimento, ove l'*iter* presso la prima si prolunghi ben oltre i trenta giorni, come purtroppo la prassi degli ultimi anni attesta inequivocabilmente”, spiegando che “la decretazione d'urgenza, ove il ricorso a tale strumento assuma rilevanti dimensioni, è suscettibile di produrre un'alterazione del fisiologico assetto costituzionale dei rapporti fra Governo e Parlamento nell'esercizio della

istituzionale che, se non osservata dalle parti, potrebbe comportare il diniego di emanazione di successivi decreti-legge ovvero di promulgazione delle leggi di conversione, con un'evidente tensione istituzionale da scongiurare. In tali casi, quindi, considerando il “diritto parlamentare come avanguardia del diritto costituzionale”²⁹ ovvero il quello tra Costituzione e diritto parlamentare “un rapporto *double face*”³⁰ è auspicabile l'intervento dei Presidenti delle Camere che, nelle opportune sedi³¹ ovvero con le modalità previste dai Regolamenti³² o in modi originali³³, esercitino le proprie funzioni istituzionali di compensatori in Parlamento delle fisiologiche e patologiche frizioni del complesso procedimento legislativo sia per il rispetto dei criteri di omogeneità tra legge di conversione e decreto-legge, sia rispetto alle esigenze di razionalizzazione dei tempi che emergono nel caso del decreto-legge n. 44 del 2023³⁴.

funzione legislativa, alimentando tensioni nella dialettica fra maggioranza e opposizioni e incidendo negativamente sulla programmazione dei lavori”.

²⁹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 21: “Tuttavia, ciò non può portare ad affermare che in Parlamento viga solo la legge del più forte, non mancando, nella maggior parte dei casi, soggetti e meccanismi, sia interni sia esterni all'ordinamento parlamentare, in grado di rilevare le violazioni delle regole dettate dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti parlamentari. Appunto in quest'ottica, il diritto parlamentare può considerarsi, almeno in potenza, come una sorta di «avanguardia» del diritto costituzionale: una disciplina della quale – come è a lungo accaduto per lo stesso diritto costituzionale – è talvolta particolarmente arduo cogliere il carattere prescrittivo, ma proprio per questo di grande interesse per misurare fino a che punto si spinge il principio dello Stato di diritto”.

³⁰ Nel senso messo in luce nell'ampio e denso saggio di L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, a cui si rinvia anche per interessanti e approfonditi spunti bibliografici.

³¹ Si pensi all'art. 13 Reg. Cam. rispetto alla facoltà di convocare la Conferenza dei Presidenti di Gruppo “ogniqualevolta lo ritenga utile, anche su richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, per esaminare lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni”, della quale “il Governo è sempre informato dal Presidente (...) per farvi intervenire un proprio rappresentante”.

³² In applicazione del principio generale posto dall'art. 8 Reg. Cam. e dall'art. 8 Reg. Sen. secondo cui il Presidente assicura il buon andamento complessivo.

³³ Anche in sedi informali o innovando la prassi, secondo la concezione del diritto parlamentare come «clinica costituzionale», come «un campo di esperienze costituzionali continue e sempre rinnovantesi», cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974.

³⁴ Nel caso si specie, ad esempio, si legge nel resoconto della seduta delle Commissioni I e XI riunite, del 29 maggio 2023: “Prima di procedere all'esame degli emendamenti, fa presente che le Presidenze, anche a tal fine interloquendo con il Presidente della Camera, hanno svolto un ulteriore approfondimento circa l'ammissibilità delle proposte emendative presentate, in modo da assicurare la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di

Terzo, i fattori precedenti, uniti alla quantità di decreti-legge esaminati dal Parlamento durante i primi otto mesi della XIX legislatura, conducono a riflettere sulla posizione della decretazione d'urgenza nel sistema delle fonti. Infatti, al momento in cui si scrive, risultano 34 i decreti-legge esaminati in Parlamento, di cui 23 convertiti definitivamente in legge, due approvati in prima lettura, tre decaduti. Sul totale, 22 sono stati approvati con modificazioni³⁵ e 14 con la posizione della questione di fiducia³⁶. Uno scenario in cui risulta complesso per il Parlamento funzionare adeguatamente e per i parlamentari esercitare le proprie prerogative emendative in modo fisiologico, sia in Commissione, sia in Assemblea.

Il Governo, potendo disporre persino del tempo necessario per i pareri sugli emendamenti, diventa così *dominus* assoluto del procedimento di conversione del proprio provvedimento provvisorio. Il decreto-legge, infatti, insieme alla legge di bilancio, “è l'unico a tempi di esame costituzionalmente garantiti e in esso, quindi, confluiscono larga parte dei contenuti normativi”³⁷. L'art. 77 Cost., dunque, insieme all'art. 81 Cost., costituisce “il principale strumento di produzione di fonti di rango primario”³⁸. La qualità di fonte sulla produzione richiede una analisi delle concrete declinazioni dell'art. 77 Cost., sotto la lente del principio di separazione dei poteri e non già, e non tanto, alla stregua delle evoluzioni della forma di governo: le attuali distorsioni del procedimento parlamentare non attengono solo alla dinamica concreta tra gli organi parlamentari e governativi, bensì alla struttura stessa dei poteri dello Stato, vincolati dalla Costituzione ad una interazione leale e rispettosa dei diversi ruoli.

4. Conclusioni. “Il Governo non è pronto”, ‘signore’ anche del tempo della conversione

Le questioni classiche dell'abuso del decreto-legge coinvolgono anche il rapporto genetico tra questo e la legge di conversione, come messo bene in evidenza dalla

conversione rispetto alla disciplina originaria dei provvedimenti di urgenza, come precisato più volte anche dalla Corte costituzionale”.

³⁵ Al giorno 24 giugno 2023, si tratta dei decreti-legge nn. 144, 162, 169, 173, 176, 186, 187, 190, 198 del 2022; e nn. 1, 2, 3, 5, 11, 13, 16, 20, 25, 34, 35, 39, 44 e 51 del 2023.

³⁶ Al giorno 24 giugno 2023, si tratta dei decreti-legge nn. 162, 176, 198 del 2022; e nn. 1, 2, 5, 11, 13, 20, 34, 35, 39 e 44 del 2023.

³⁷ G. RIVOCCHI, *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, cit.

³⁸ *Ibidem*.

Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 22 del 2012³⁹ e fino⁴⁰ alla n. 245 del 2022⁴¹, da ultimo ancora arricchita dalla sent. n. 113 del 2023⁴². In particolare, la giurisprudenza costituzionale richiamata offre lo spunto per alcune conclusioni sull'intreccio tra il procedimento di conversione, la funzione emendativa dei parlamentari e le prospettive di riforma della posizione legislativa del Governo. Non solo, infatti, è necessaria una omogeneità di contenuti tra le disposizioni della legge di conversione e i presupposti del decreto-legge e alle sue disposizioni *ratione materiae*. Osservando questi principi dalla prospettiva della funzione emendativa⁴³, ciò si deve tradurre in un *self restraint* dei Gruppi parlamentari nella fase di proposizione e segnalazione degli emendamenti. Certo, un esercizio di moderazione difficilmente compatibile con la difficoltà di legiferare in via ordinaria (e ordinata) su progetti di legge di iniziativa parlamentare. Viceversa, per così dire, discende dalla medesima giurisprudenza anche che al fine di evitare che

³⁹ La sentenza ormai storica, come tra i moltissimi commentatori, evidenzia classica dottrina sul punto, cfr. S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consulta Online*, 2012: “ritiene *tout court* illegittimo il decreto-legge qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità. Vincolo che la Corte ritiene implicitamente previsto dall’art. 77 Cost. ed esplicitato dall’ art. 15, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400”.

⁴⁰ Si è già osservato all’inizio di questa sintetica analisi come la Corte costituzionale sia intervenuta sulla fase di conversione con le sentenze n. 34 del 2013 e 32 del 2014.

⁴¹ Sulle diverse questioni relative all’emendabilità della legge di conversione sollevate dalla sentenza, ancorché riferite in particolare alle questioni tributarie, si rinvia al commento di C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all’emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2, 2023.

⁴² Una sentenza che, in linea con le precedenti, traccia una linea secca di incostituzionalità sulle norme estranee all’impianto del decreto-legge convertito, aggiunte in sede di conversione. La Corte in piena continuità con la sua giurisprudenza non ravvisa un’unica ratio giustificatrice per le diverse norme eterogenee, tra le quali quella oggetto del giudizio e pertanto non ravvisa il nesso di omogeneità che può sussistere anche per i decreti-legge retti dalla straordinaria necessità ed urgenza di provvedere.

⁴³ Sul punto vale richiamare la generale peculiarità della stessa funzione emendativa nel procedimento di conversione del decreto-legge, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1988, pp. 182-283: rispetto all’emendamento del decreto-legge in sede di conversione, teoricamente, si distinguono gli emendamenti soppressivi e sostitutivi, a cui si riconosce una efficacia retroattiva in quanto equivalenti a un diniego di conversione parziale; gli emendamenti aggiuntivi, che hanno efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione, anche ai sensi dell’art. 15, co. 5, legge n. 400 del 1988; quelli modificativi ma che non alterato l’oggetto o il senso della disposizione del decreto. Ancora più classicamente, cfr. F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Diritto e società*, 2, 1973, p. 356 ss.

il decreto-legge si consolidi come unica ipotesi di legislazione para-ordinaria della maggioranza parlamentare, guidata dal suo “comitato direttivo”⁴⁴, il Governo medesimo non possa disporre dello strumento (il decreto-legge), del procedimento (che per la conversione dei decreti-legge è speciale e prevede termini ristretti e preclusioni, ai sensi dei Regolamenti di Camera e Senato) ed anche dei tempi dell’esame degli emendamenti in Commissione.

In sostanza, il caso della conversione del decreto-legge n. 44 del 2023, dimostra che il Governo rischia di rafforzarsi come regista assoluto di ogni momento della produzione legislativa. Tenendo sospeso l’esame degli emendamenti per istruire adeguatamente i pareri sugli stessi⁴⁵, tutte le fasi del procedimento di produzione della normativa primaria in questa fase storica sembrano a disposizione dell’esecutivo. Ciò è ancor più vero se il Parlamento si trovasse a dover operare sulla conversione di più decreti, a volte anche in contemporanea, contingentando ulteriormente le proprie risorse politiche e tecnico-giuridiche.

È chiaro che una mera modifica regolamentare non potrebbe sopperire alle deficienze del sistema. Nell’ambito della rinnovata stagione delle riforme istituzionali, l’ipotesi di modifica della forma di governo e i tentativi di razionalizzazione dell’esecutivo non possono ignorare la postura attualmente assunta dal Governo in Parlamento, le cui storture costringono il Quirinale ad incrementare i controlli e raccordi istituzionali.

Ove dovesse riaprirsi il dibattito sulle riforme, come sembra che possa accadere nei prossimi mesi, non potrebbe escludersi il tema del c.d. “voto a data fissa”⁴⁶ così

⁴⁴ L. ELIA, *L’evoluzione della forma di governo*, Relazione al Convegno su “*Lo Stato della Costituzione italiana e l’avvio della Costituzione europea*”, organizzato dall’Accademia nazionale dei Lincei e svolto a Roma il 14 e 15 luglio 2003, disponibile all’indirizzo www.astrid-online.it, p. 5.

⁴⁵ Come avverte la dottrina, cfr. F. CLEMENTI, “*Spetta ai presidenti delle Camere evitare i decreti omnibus*”, cit.: “Bisogna però capire se i governi rispondono tardi alle Camere per evitare incidenti in commissione in corso di votazione; ovvero per evitare che il governo venga battuto dall’opposizione su un emendamento in commissione. O se questi ritardi siano dovuti ad una debolezza della struttura governativa”.

⁴⁶ Peraltro, in parte implementata dalla recente modifica del Regolamento del Senato della Repubblica del luglio 2022, seppure come mera facoltà da parte della Conferenza dei Capigruppo, all’art. 55 Reg. Sen. Cfr. L. CIAURRO, 2022: *Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2022, p. 542: “Il nuovo enunciato ha un evidente significato organizzativo, volto a precisare meglio quella che potremmo definire la punta estrema del crescente “uso procedurale” della programmazione dei lavori. Tuttavia, a scopi garantistici probabilmente sarebbe stato ragionevole temperare l’enorme potenzialità della forza propulsiva di questa specie di “voto a data certa” (pur da tanto tempo ottimisticamente invocato come la panacea di tutte le distonie della nostra forma di governo) mediante la limitazione di tale procedura di emergenza a quei disegni di legge

come ad esempio elaborato dalla Relazione finale⁴⁷ della Commissione per le riforme costituzionali del 2013⁴⁸. Attraverso questo istituto il Governo avrebbe la sua fisiologica⁴⁹ sede di espressione ‘dentro’ il Parlamento: il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può chiedere che il disegno di legge sia iscritto con priorità all’ordine del giorno di una Camera, e che questa deliberi entro un certo termine, ovvero, decorso il termine senza votazione finale, il testo risulterà approvato. In questo meccanismo, è necessario un voto dell’Assemblea per attivare la procedura speciale al momento della richiesta del Governo. In ogni caso, sarebbe possibile attivare la procedura per un numero di disegni di legge determinato dai Regolamenti di Camera e Senato⁵⁰. Si tratterebbe,

“aventi carattere di assoluta indifferibilità” riguardo a scadenze di ordine costituzionale o di livello sovranazionale”.

⁴⁷ Cfr. Commissione per le Riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, 2013, spec. pp. 19, 32, 44, 45, 63.

⁴⁸ Nominata dal presidente del Consiglio Enrico Letta con Dpcm dell’11 giugno 2013.

⁴⁹ Secondo F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto, ristampa aggiornata*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 61, sarebbe possibile distinguere, sulla base della prassi, tra un decreto-legge “straordinario”, che risponde ai casi di straordinaria necessità e urgenza “assoluta” o “indifferibile”, e un decreto-legge strumento “ordinario” di legislazione, adottato al fine di corrispondere alle necessità di sviluppo dell’indirizzo politico del Governo; sul tema v. anche F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Rimedi all’abuso del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 3235 ss.; F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze delle trasformazioni del decreto-legge*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 453 ss. La distinzione riecheggia quella di C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 835, sul concetto di “necessità assoluta” e “necessità relativa”. Riprende questi elementi M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, spec. nota 14.

⁵⁰ Per ulteriori elementi, cfr. Commissione per le Riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, cit., Cap. II, punti 11 e 12, spec. 12: “In sintesi, la Camera dei deputati procederebbe al voto a data fissa per un numero limitato di provvedimenti ritenuti prioritari dal Consiglio dai ministri, secondo la seguente disciplina: – il procedimento legislativo comincia dalla Camera, visto che l’istituto prevede la possibilità che il Governo presenti un proprio testo e chieda alla propria maggioranza di sostenere la richiesta di procedura speciale; – la Camera dei deputati delibera sulla richiesta del Presidente del Consiglio entro tre giorni dalla sua presentazione; – la data richiesta deve in ogni caso garantire un’adeguata istruttoria parlamentare; – se la Camera approva, il Presidente contingente i tempi affinché il voto finale avvenga entro il termine, tenuto conto anche dell’eventuale richiamo da parte del Senato e del voto successivo della Camera; – i tempi per il richiamo e la deliberazione del Senato sono ridotti alla metà; – scaduto inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei ministri può chiedere che la Camera deliberi (con unico voto) sulla proposta di legge presentata dal Governo, eventualmente con le modifiche approvate nel frattempo dalla Camera (se condivise dal Governo)”.

dunque, da un lato di dare al Governo una corsia legislativa, ma dall'altro di sussumere la giurisprudenza costituzionale in materia di decreto-legge per ridurre il perimetro dell'abuso, nelle sue diverse forme e quindi anche procedurali come quelle emerse nel caso esaminato.

Diversa è l'ipotesi della modifica dell'art. 74 Cost. ai fini della formalizzazione del potere di c.d. 'promulgazione parziale' delle leggi da parte del Presidente⁵¹, fenomeno che, per usare un'espressione di autorevole dottrina, prenderebbe atto delle varie ipotesi di "promulgazioni 'perplesse' o con motivazione contrarie"⁵²,

⁵¹ Tema risalente, proposto proprio per ovviare alle incertezze e difficoltà di casi di difficile soluzione in merito alla promulgazione, che consiste nella possibilità per il Presidente di provocare una nuova deliberazione delle Camere in riferimento ad una o più parti della legge, contemporaneamente, tuttavia, promulgando il testo rimanente, laddove abbia una sua autonomia. Tra le proposte di riforma in questo senso, cfr. l'AS n. 797 della XVI legislatura, presentato il 18 giugno 2008 di iniziativa del sen. Ceccanti e altri, nonché, come ricorda 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, cfr. la riforma Renzi-Boschi, AC n. 2613-D, che, all'articolo 14 modifica l'art. 74 Cost., nel senso indicato dalla dottrina citata in nota 22, disponendo che "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 tema, cfr. E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, 2, 2015, pp. 473-483, a proposito della ormai superata possibilità della promulgazione parziale delle leggi regionali della Sicilia; cfr. anche il questionario di Astrid *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-online*, 2008, disponibile insieme alle risposte online, in particolare, tra le altre autorevoli, le argomentazioni di S. CECCANTI, favorevole anche in coerenza con il citato AS n. 797, C. FUSARO, nello stesso senso, G. SERGES, più critico.

⁵² 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, il quale procede ad un'analisi dei diversi casi di promulgazione con osservazioni tra gli ultimi mandati presidenziali, notando le diverse utilità – come ad esempio la possibilità di uscire dalla secca alternativa tra rinvio o promulgazione – e criticità della prassi in commento, tra le cui ultime precisa: "consente l'entrata in vigore di disposizioni di cui il Presidente ha segnalato la dubbia costituzionalità, senza che si abbia certezza sul se e quando esse verranno rimosse. Il che ha talora indotto il Presidente della Repubblica alla decisione estrema di promulgare il disegno di legge di conversione contestualmente all'emanazione di altro decreto-legge che correggeva le criticità informalmente segnalate (v. lettera del Presidente Napolitano del 3 agosto 2009)".

questione⁵³ recentemente ripresa nel dibattito⁵⁴. Tuttavia, nonostante le possibili funzionalità dell'istituto per risolvere aspetti tecnici del processo decisionale, messe bene in luce dalla dottrina citata, la tesi non convince su un piano istituzionale. In questa fase del sistema politico-costituzionale, sembra che le aporie e inefficienze del sistema parlamentare debbano essere risolte 'dentro' il circuito della rappresentanza politica in senso stretto. Dovrebbero sussistere, infatti, in una lettura sistemica dei diversi pesi e contrappesi del procedimento parlamentare, il minor numero di leve possibili per coinvolgere il Presidente della Repubblica nella attività legislativa in senso stretto, della quale sarebbe inevitabilmente partecipe se chiamato a distinguere, anche solo formalmente, quali disposizioni promulgare. Tale coinvolgimento, infatti, potrebbe aprire strumentalizzazioni dell'operato del Presidente, esponendolo politicamente tanto più in un contesto segnato da inerzie, irresponsabilità ovvero, nel peggiore dei casi, atteggiamenti populistici⁵⁵ nell'ambito della delicata fase della conversione (omogenea) di un decreto-legge. Per ripristinare la legalità costituzionale, sia sostanziale (nel merito degli emendamenti in riferimento ai poteri di ammissibilità), sia procedurale (rispetto al tempo del Governo per consegnare i pareri e rispetto alla programmazione 'attiva' dei lavori da parte dei Presidenti di Commissione e di Assemblea), è opportuno immaginare un intervento di riforma 'nel' e 'del' procedimento legislativo medesimo. Pertanto, delle due alternative, è preferibile la riforma del voto a 'data fissa'.

⁵³ Tale facoltà, nel caso della legge di conversione del decreto-legge, è ritenuta *de iure condendo* possibile da autorevole dottrina, che la distingue dal caso di decadenza del decreto-legge, cfr. M. AINIS, come riportato anche in S. CURRERI, *Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, cit.: "sia Napolitano che Mattarella hanno ritenuto il potere di rinvio precluso quando dal suo esercizio possa determinarsi di fatto la decadenza del decreto legge (contra Ainis per cui il decreto legge in tal caso non decadrebbe perché si tratterebbe di ipotesi diversa dalla sua mancata conversione)".

⁵⁴ Di recente, cfr. in senso favorevole, S. BARBARESCHI, *Disomogeneità della legge di conversione e potere di rinvio del Presidente della Repubblica. Prime riflessioni a partire da alcuni recenti episodi*, in *federalismi.it*, 2023, 14, 20, secondo il quale: "si dovrebbe prendere sul serio la possibilità di introdurre la modifica costituzionale di cui si discorre, in ragione dei benefici che produrrebbe a favore della rappresentanza politica e del corretto utilizzo del sistema delle fonti. Potrebbe essere anche un buon modo per conciliare le ragioni dell'efficienza con quelle dell'effettività della Costituzione".

⁵⁵ Sui diversi profili problematici posti dal non meno spinoso tema del c.d. 'populismo' anche in ambito costituzionale, cfr. G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (a cura di), *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori, Milano, 2022; G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

Certamente, nel caso di specie, l'intervento della Presidenza della Repubblica, compulsando quello del Presidente della Camera, consente efficacemente di ricondurre la conversione del decreto-legge alla legalità costituzionale sul piano sostanziale e procedurale, ordinando l'attività del Governo nella produzione dei pareri e razionalizzando di molto il numero degli emendamenti approvati rispetto ai presentati. In questo senso, il controllo intermedio di tipo istituzionale ha garantito l'omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge, come più volte auspicato dalla giurisprudenza costituzionale esaminata e il rispetto delle prerogative dei parlamentari rispetto all'espansione del Governo nel procedimento legislativo tramite l'uso e l'abuso della decretazione d'urgenza.