

## **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) <sup>1</sup>**

Nota di Giovanni SERGES

Difficile pensare ad un rinvio parziale di una legge da parte del Presidente della Repubblica. Ciò per una serie ragioni che sono state ricordate dai vari interventi e che mi paiono tutte difficilmente superabili. In primo luogo il carattere unitario della promulgazione la quale, svolgendo al tempo stesso la funzione di attestazione dell'esistenza stessa della legge, di documentazione solenne e di intimazione, si riferisce con evidenza al prodotto dell'attività delle Camere nel suo complesso (le Camere del resto approvano i singoli articoli e l'intero testo), senza che sia data la possibilità al Presidente di operare una selezione riduttiva in quella sede. In secondo luogo la prassi costante che ha visto nell'intera esperienza costituzionale repubblicana solo rinvii ex art. 74 Cost. che, pur se motivati con riferimento a singole e puntuali disposizioni sulle quali si sono indirizzati i rilievi del Capo dello Stato, hanno investito sempre tutta la legge. Da qui il rischio concreto che un possibile rinvio parziale – il quale urta certamente con la lettera della Costituzione – si presti (a torto o a ragione) ad essere considerato come una forte torsione della Costituzione, uno strappo compiuto proprio da chi è chiamato al sempre più difficile ed oneroso compito di garantirla. Molto opportuna la segnalazione, su questo punto, di Cesare Pinelli che adombra l'ipotesi del possibile rifiuto di controfirma su un atto di rinvio parziale (e sulla correlativa parziale promulgazione) che finirebbe davvero per produrre effetti a cascata devastanti.

Mi pare allora che il problema vada ricondotto entro i più noti (ma non meno problematici) confini del rinvio presidenziale dinanzi ad una legge di conversione del decreto legge che contenga al suo interno una disposizione non solo del tutto disomogenea rispetto all'impianto originario del decreto, ma anche caratterizzata da un contenuto di assai dubbia conformità a Costituzione. Si tratta di ricercare una soluzione che possa coniugare l'esercizio pieno del potere di rinvio ad opera del Presidente della Repubblica con la disciplina del decreto legge ed i termini della sua conversione.

Un primo aspetto concerne proprio l'emendamento disomogeneo rispetto alla materia oggetto del provvedimento provvisorio con forza di legge. Si tratta, nel caso in questione, di un emendamento presentato da parlamentari subito dopo l'inizio del dibattito sulla legge di conversione e, in qualche modo, fatto proprio non già dal

---

<sup>1</sup> La nota risponde ai seguenti quesiti sottoposti da Astrid ad alcuni costituzionalisti:

**1. Sarebbe costituzionalmente legittimo un rinvio parziale di una legge a nuovo esame delle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione?**

**2. in particolare: sarebbe costituzionalmente legittimo il rinvio di alcune disposizioni ritenute costituzionalmente illegittime e, insieme, tali da non incidere sulla organicità e applicabilità delle disposizioni promulgate?**

**3. ancora più in particolare: sarebbe costituzionalmente illegittimo il rinvio di alcune disposizioni inserite dal parlamento per via di emendamento nel testo di un decreto-legge, quando si ritenessero queste disposizioni costituzionalmente illegittime nel merito, carenti del requisito della straordinaria necessità e urgenza, ed estranee alla materia del decreto-legge e dunque inserite in violazione delle disposizioni dei regolamenti delle Camere sui limiti alla emendabilità dei decreti-legge?**

Governo, bensì dal solo Presidente del Consiglio che ne ha condiviso i contenuti con una lettera al Presidente del Senato.

Non mi pare, tuttavia, che si possa parlare di un aggiramento delle prerogative del Capo dello Stato rispetto alla autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione alla Camere. Ciò per la semplice ragione che l'autorizzazione, in questo caso, viene a configurarsi rispetto ad un atto predeterminato nel contenuto ( il disegno di legge di conversione formato da un articolo unico cui è allegato il testo del decreto) e obbligatorio per il governo, tanto che si è arrivati perfino a dubitare della necessità della preventiva autorizzazione da parte del Capo dello Stato ( così LAVAGNA, *Istituzioni di dir. pubb.*, Torino, 1986, 301) . In altri termini il Presidente della Repubblica autorizza la presentazione della legge di conversione subito dopo aver emanato il decreto e, pertanto l'eventuale aggiramento da parte del Governo delle prerogative presidenziali dovrebbe essere riferito semmai al decreto-legge adottato e presentato per l'emanazione privo di una parte (quella oggetto dell'emendamento parlamentare) che probabilmente il Governo avrebbe voluto fin dall'inizio inserire.

Rimane allora il problema di un emendamento parlamentare che si configura come del tutto disomogeneo rispetto alla materia dell'originario decreto.

Quando ancora la tesi favorevole all'ammissibilità del potere di rinvio presidenziale delle leggi di conversione dei decreti si era tradotta in una consolidata prassi che aveva visto l'esercizio di questo potere ripetersi solo con riferimento alle violazioni dell'art. 81 Cost. si era ritenuto che il rinvio potesse trovare giustificazione anche con riguardo ai casi di violazione ex art. 77. Anzi, era stata sottolineata l'opportunità che il potere di rinvio fosse esercitato dal Presidente della Repubblica *“quando siano stati approvati dal parlamento degli emendamenti totalmente estranei all'oggetto della decretazione e tali, pertanto, da dare luogo ad uno sviluppo caotico della legislazione che pregiudica la stabilità dell'ordinamento e, a causa della incoerenza e della disorganicità che in esso vengono introdotte, la stessa certezza del diritto”*(così, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, p. 238). E' evidente che questa esigenza è divenuta oggi ancor più stringente dinanzi alla recente decisione della Corte costituzionale che, con la sentenza 128 del 2008, ha ribadito il principio secondo cui «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge» ed ha escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie». Ed ancor più stringente diviene, ovviamente, siffatta esigenza, dinanzi all'esistenza di profili di incostituzionalità dell'emendamento autonomi rispetto alla quelli concernenti la violazione dell'art. 77 Cost., profili che investono il merito della disciplina della sospensione dei processi, così introdotta, con riferimento ad una pluralità di parametri costituzionali.

Il secondo (certamente più complesso) aspetto della questione è quello concernente le conseguenze dell'esercizio del potere di rinvio presidenziale sulla sorte della legge di conversione. Alla tesi che tende ad escludere in radice l'esercizio del potere di rinvio in questa ipotesi, motivata soprattutto in ragione della brevità del termine che rischierebbe di compromettere *“l'esigenza su ogni altra prioritaria, della restaurazione del sistema delle competenze fra gli organi supremi”*(C.MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 708) si contrappone quella che, muovendo dal presupposto del parallelismo tra potere di promulgazione e potere di rinvio, ammette l'esercizio anche nei confronti della legge di conversione a condizione

che esso non si tramuti da impedimento temporaneo in veto assoluto. Condizione, questa, che può realizzarsi solo quando sia concesso alle Camere – sempre rimanendo nell’ambito dei sessanta giorni- un termine congruo per procedere al riesame ( la tesi è sostenuta, in particolare, da S. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, Torino, 2007, p. 246 ss.).

Ma è evidente che ciò è possibile solo in casi rari, quando l’approvazione parlamentare sia avvenuta molto prima dello spirare del termine di sessanta giorni.

Muovendo anche dalla constatazione che, nella prassi più recente (ma ormai largamente consolidata), la promulgazione della legge di conversione è avvenuta dopo lo spirare del sessantesimo giorno dall’emanazione del decreto (per lo più il giorno successivo) è stata, più di recente, avanzata l’ipotesi (mi riferisco al contributo 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. parlamentare*, 2004, 267 ss.) che l’esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente possa avvenire, senza provocare la decadenza del decreto, consentendo alle Camere una nuova deliberazione entro il termine che la Costituzione assegna al Presidente per la promulgazione (vale a dire nei trenta giorni successivi all’ultima deliberazione delle Camere, ai sensi dell’art. 73, comma 1). La dialettica Presidente della Repubblica – Parlamento verrebbe così a collocarsi nello spazio temporale assegnato per la promulgazione di ogni legge (e, dunque, anche di quella di conversione) e le Camere, in conseguenza del rinvio “*avrebbero la possibilità di procedere ad una nuova deliberazione sulla legge stessa purchè ciò renda possibile la promulgazione in tempo utile – vale a dire nel termine di un mese dalla approvazione originaria della legge di conversione- della legge rideliberata*”(P. CARNEVALE, op. cit., p. 293). Posizione, questa, che non solo tende a mantenere inalterati in capo al Presidente sia la garanzia del termine di promulgazione costituzionalmente previsto, sia l’esercizio del potere di rinvio, ma consentirebbe di evitare la conseguenza più drastica rispetto al rinvio presidenziale in sede di conversione, vale a dire la decadenza del decreto.

Anche questa soluzione (come riconosce lo stesso Autore che la propone con ricchezza di argomenti) non può dirsi immune da rilievi critici con riferimento alla situazione di incertezza che caratterizzerebbe il periodo durante il quale le Camere sarebbero chiamate alla nuova deliberazione. Ma è pur vero che, anche ad ammettere che il potere di promulgazione debba esercitarsi nei sessanta giorni, rimarrebbe comunque un margine di incertezza in ordine alla disciplina effettivamente vigente ove (come pure accade nella maggior parte dei casi) nel termine di sessanta giorni non si procedesse anche alla pubblicazione della legge di conversione. In altri termini un margine di incertezza sul diritto effettivamente vigente sembra discendere comunque, per un certo margine di tempo, dalla vigente disciplina della decretazione d’urgenza .

Del resto la soluzione di un rinvio presidenziale accoppiato all’adozione di un nuovo decreto-legge che contenga le stesse disposizioni del precedente, con esclusione delle disposizioni oggetto dei rilievi presidenziali, non credo si presti a minor rilievi critici, specie nell’ipotesi in cui (come prospetta, ad esempio, V. Onida) fosse addirittura sollecitata dallo stesso Capo dello Stato con il messaggio di rinvio.

Ciò, non solo perchè mi pare difficile configurare una reiterazione giustificata sulla base proprio del rinvio presidenziale quale fondamento della permanenza della necessità ed urgenza senza violare i principi sanciti dalla sentenza 360 del 1996, ma anche perchè finirebbe per risultare assai improprio, nella prospettiva di una corretta dialettica tra poteri distinti, che una simile soluzione fosse suggerita proprio dal Presidente della Repubblica.

(Roma, 3 luglio 2008)