

## **I RILIEVI CRITICI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA SULLA LEGGE DI CONVERSIONE DEL DECRETO “INCENTIVI”**

di Nadia Maccabiani

ricercatore di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia

Il decreto legge 25 marzo 2010, n. 40 “Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l’altro, nella forma dei cosiddetti <<caroselli>> e <<cartiere>>, di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori”, veniva deliberato dal Consiglio dei ministri il 19 marzo 2010, emanato dal Presidente della Repubblica il 25 marzo 2010 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 26 marzo 2010. Il provvedimento si componeva di sei articoli: il primo, in materia di contrasto alle frodi fiscali e finanziarie nazionali ed internazionali; il secondo, di modifica, in adeguamento alla direttiva 2010/24/UE del Consiglio del 16 marzo 2010, della disciplina delle notificazioni in sede di accertamento, di regolamentazione del comportamento dei concessionari pubblici nei rapporti commerciali con i terzi non precedentemente previsti in forma espressa e regolati negli atti di gara, oltre che relativo all’esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente ed alle polizze vita cosiddette dormienti; il terzo, con norme complessivamente volte alla deflazione del contenzioso tributario nell’ottica di razionalizzazione della riscossione dei tributi; il quarto di istituzione di un Fondo per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata ad obiettivi di efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro e di istituzione di un Fondo per le infrastrutture portuali; il quinto in materia di attività edilizia libera. Il sesto articolo riguardante l’entrata in vigore del decreto legge, disposta per il giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il disegno di legge di conversione del decreto legge giungeva alla Camera dei Deputati il 26 marzo 2010 ed iniziava l’*iter* nelle commissioni VI (Finanze) e X (Attività produttive, commercio e turismo), riunite in sede referente, in data 8 aprile 2010 per terminare il 29 aprile 2010. L’Assemblea iniziava la discussione il 3 maggio 2010 e giungeva alla votazione finale in data 6 maggio 2010. Al Senato, le commissioni VI (Finanze e Tesoro) e X (Industria, commercio, turismo), riunite in sede referente, iniziavano l’esame del disegno di legge l’undici maggio 2010, per terminarlo il 18 maggio 2010. L’Aula iniziava la discussione generale il 19 maggio 2010 ed approvava definitivamente il progetto lo stesso giorno.

Il testo del decreto legge subiva alcune modifiche e non poche integrazioni nel corso dell’esame in sede referente alla Camera.

In particolare, nell’articolo 1 (in materia di frodi fiscali nazionali ed internazionali), venivano introdotti i commi 6-*bis* e 6-*ter*, volti a consentire il recupero coattivo a mezzo ruolo di alcuni crediti dell’INPS; i commi 6-*quater* e 6-*quinquies*, in materia di riscossione delle entrate degli enti pubblici territoriali; veniva modificato il comma 4, estendendo l’obbligo di comunicazione di cui all’articolo 9 del decreto-legge n. 7 del

2007 a tutte le operazioni straordinarie riguardanti le società, oltre al trasferimento della sede sociale all'estero.

Nell'articolo 2 (in materia di potenziamento dell'amministrazione finanziaria) venivano inseriti i commi 1-*bis* ed 1-*ter*, riguardanti – rispettivamente – il transito, a domanda, del personale dell'amministrazione economica finanziaria (escluso quello a tempo determinato ma compreso quello in regime di diritto pubblico) nei ruoli dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) e delle Agenzie fiscali o del Ministero dell'economia e delle finanze, e la soppressione delle direzioni territoriali dell'economia e delle finanze; venivano introdotti i commi 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinquies* e 2-*sexies*, in materia di giochi pubblici; i commi da 2-*septies* a 2-*decies*, relativi alle controversie delle società *ex* concessionarie del servizio nazionale della riscossione e 2-*undecies*, riguardante la destinazione delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi precedenti al finanziamento del fondo per le missioni internazionali di pace e volto, altresì, a disciplinare la concessione di agevolazioni tariffarie per le spedizioni effettuate da associazioni ed organizzazioni senza fine di lucro; venivano aggiunti i commi 4-*bis* e 4-*ter*, relativi alla disciplina IVA delle prestazioni del servizio postale; il comma 4-*quater*, volto ad incrementare lo stanziamento a favore dell'Agenzia delle entrate; i commi 4-*quinquies* e 4-*sexies*, istituenti un Fondo di sostegno e incentivazione per le imprese dei distretti del tessile ed abbigliamento che applicano il sistema di etichettatura dei prodotti introdotto dalla legge 55/2010 e finalizzato a promuovere un'adeguata informazione dei consumatori sull'origine dei prodotti per contrastare il fenomeno della contraffazione; il comma 4-*septies* che estende la disciplina antiriciclaggio ai gestori di giochi e scommesse, anche per via telematica, con esclusione del gioco del lotto e delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita; il comma 4-*octies*, in merito alle aggiudicazioni in materia di giochi; venivano, altresì, aggiunti i commi da 4-*novies* a 4-*sexiesdecies*, relativi alla destinazione del 5 per mille.

Nell'articolo 3 (in materia di deflazione del contenzioso tributario e razionalizzazione della riscossione) si introduceva il comma 2-*bis*, finalizzato all'accelerazione del processo tributario per le controversie tributarie pendenti da oltre 10 anni nelle quali risulti soccombente l'Amministrazione finanziaria dello Stato nei primi due gradi di giudizio mediante l'estinzione automatica di quelle pendenti avanti alla Commissione tributaria centrale e l'estinzione con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia per quelle pendenti avanti alla Corte di Cassazione; il comma 2-*ter* che vieta agli agenti della riscossione di iscrivere ipoteca cautelare sugli immobili del debitore e dei coobbligati del credito tributario, se l'importo complessivo del credito per cui si procede è complessivamente inferiore ad ottomila euro; il comma 3-*bis*, che modifica la disciplina della espropriazione forzata per la riscossione di somme non pagate dal contribuente.

Si aggiungeva un articolo 3-*bis*, recante i requisiti quantitativi di capitale sociale delle società di accertamento e riscossione dei tributi degli enti locali.

Nell'articolo 4 (relativo al Fondo di sostegno della domanda con finalità di efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro), erano inseriti i commi 1-*bis* e 1-*ter*, volti ad estendere i contributi del Fondo all'acquisto di gru a torre nel settore dell'edilizia ed all'acquisto di biciclette a

pedalata assistita, mentre il successivo comma 1-*quater*, relativo agli acquisti effettuati da imprese, dispone che i contributi statali rientrano nei limiti consentiti a livello europeo; i commi da 1-*quinqües* a 1-*septies*, disciplinano l'istituzione di un Fondo di 1.000.000 di euro destinato all'efficientamento del parco dei generatori di energia elettrica prodotta nei rifugi di montagna; i successivi commi da 5-*bis* a 5-*quater*, dispongono incentivi per il rinnovo delle flotte utilizzate nella navigazione sui laghi; il comma 6-*bis*, in materia di sostegno alla formazione professionale del settore nautico; i commi da 8-*bis* a 8-*quinqües*, prevedono la revoca dei finanziamenti concessi alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali e da queste non utilizzati entro il quinto anno dall'assegnazione con la conseguente ripartizione di tali somme tra le Autorità portuali sulla base della loro capacità di autofinanziamento e di un apposito indice di capacità di spesa per investimenti infrastrutturali.

L'articolo 5 (in materia di attività edilizia libera) era modificato nel corso dell'esame in sede referente con l'ampliamento degli interventi edilizi eseguibili senza la necessità di un previo titolo abilitativo e la soppressione della clausola che faceva salve le disposizioni più restrittive della disciplina regionale; quest'ultima previsione era sostituita con la possibilità, per le regioni a statuto ordinario, di estendere la semplificazione a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti. Si aggiungeva, inoltre, un articolo 5-*bis*, disciplinante la installazione degli impianti con tecnologia UMTS, sue evoluzioni o altre tecnologie e l'installazione degli impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica.

Le modifiche rappresentavano l'accoglimento degli emendamenti aggiuntivi, modificativi e sostitutivi di iniziativa della maggioranza, salvo le poche dovute all'approvazione di emendamenti di iniziativa di Deputati del PD, quali l'introduzione del comma 3-*bis* nell'art. 3 (emendamento 3.27 Fluvi, *Atti Camera*, XVI Legislatura, seduta del 28 aprile 2010, Resoconto sommario commissioni riunite VI e X, pag. 25) e del comma 5-*bis* nell'art. 4 (emendamento 4.196 Froner, *Atti Camera*, XVI Legislatura, seduta del 28 aprile 2010, Resoconto sommario commissioni riunite VI e X, pag. 27), oltre alla modifica del comma 2 dell'art. 4 relativamente alle attività di fabbricazione dei bottoni (emendamento 4.158 De Micheli, *Atti Camera*, XVI Legislatura, seduta del 28 aprile 2010, Resoconto sommario commissioni riunite VI e X, pag. 27).

Nella seduta della Camera del 4 maggio 2010, il Governo poneva la questione di fiducia sulla proposta emendativa Dis. 1.1 che sostituiva integralmente l'articolo unico del disegno di legge di conversione ed il relativo allegato. L'emendamento governativo recepiva pressoché pedissequamente il testo approvato in sede referente (salve esigue modifiche, quali la sostituzione del periodo "missioni militari all'estero" con "missioni internazionali di pace", o le modalità di finanziamento del Fondo di cui all'art. 4, c. 1-*quinqües*, o l'introduzione della previsione di accantonamento del finanziamento statale per l'ipotesi in cui la transazione di cui all'art. 4, c. 7, non sia stata stipulata entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione: cfr. *Atti Camera*, XVI legislatura, 4 maggio 2010, Resoconto Stenografico n. 316, pag. 20; nonché i ritocchi tecnici chiesti dalla Commissione bilancio per il rispetto delle coperture finanziarie: cfr. il parere favorevole con condizioni espresso dalla V Commissione, in *Atti Camera*, XVI legislatura, seduta della V Commissione del 4 maggio 2010, Resoconto sommario, pag. 38). La votazione sulla fiducia riportava, su 594 presenti e votanti, 322 voti favorevoli e 272 voti contrari (*Atti Camera*, XVI legislatura, seduta n. 317 del 5 maggio 2010,

Resoconto Stenografico, pag. 22); la votazione finale riportava, su 545 presenti e votanti, 305 voti favorevoli e 240 voti contrari (*Atti Camera*, XVI legislatura, seduta n. 318 del 6 maggio 2010, Resoconto Stenografico, pag. 31).

Anche al Senato il Governo blindava il disegno di legge di conversione ponendo la questione di fiducia (*Atti Senato*, XVI legislatura, seduta n. 383 del 19 maggio 2010, Resoconto Stenografico, pag. 2). La votazione riportava, su 297 votanti (298 presenti), 163 voti favorevoli e 134 voti contrari (*Atti Senato*, XVI legislatura, seduta n. 383 del 19 maggio 2010, Resoconto Stenografico, pag. 33).

Le opposizioni insorgevano contro l'ennesimo ricorso alla questione di fiducia (*Incentivi, il governo chiede la fiducia. Ma il Pd annuncia battagli in Senato*, in *Finanza e Mercati*, 5 maggio 2010, pag. 4; *Legge incentivi, via libera con la fiducia. Opposizione all'attacco su fondi e fisco*, in *Il Messaggero*, 20 maggio 2010, pag. 21; *Alla Camera via libera al dl incentivi: il governo pone la fiducia e l'opposizione insorge*, in *Il Giornale*, 6 maggio 2010, pag. 10). Il segretario del PD, Pierluigi Bersani, interpretava la fiducia come finalizzata esclusivamente a tacitare la maggioranza (M. MOBILI, *Fiducia sul decreto incentivi*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2010, pag. 35); anche l'ex segretario PD, Dario Franceschini, riteneva che "la fiducia non serve ad abbreviare i tempi ma solo a tenere in aula una maggioranza sbrindellata" (R.PETRINI, *Decreto incentivi, posta la fiducia. Il Pd: maggioranza sbrindellata*, in *La Repubblica*, 5 maggio 2010, pag. 26). "In effetti il gruppo del Pd aveva dato piena disponibilità a ritirare tutti i propri emendamenti se il governo avesse accettato di affrontare e risolvere due questioni ritenute nodali: quella delle polizze dormienti e quella relativa a Tributi Italia spa" (*Il governo pone la fiducia, insorge l'opposizione*, in *Il Messaggero*, 5 maggio 2010, pag. 16).

Nel dibattito parlamentare, il deputato UDC, Roberto Occhiuto, lamentandosi per la nuova posizione della questione di fiducia divenuta "quasi un rito in quest'Aula perché, in questa legislatura, il governo ha di fatto commissariato il Parlamento impedendo sistematicamente la modifica in Aula dei provvedimenti più controversi", rilevava che benché "il dibattito sull'uso eccessivo della questione di fiducia rischia di appassionare solo gli addetti ai lavori e non i cittadini" sarebbe, tuttavia, "utile che anche il Governo si rendesse conto, prima o poi, che comprimere la funzione del Parlamento serve soltanto a dar fiato a quanti sostengono che queste Aule ... siano inutili, ad indebolire la funzione delle istituzioni e a spostare il confronto politico fuori dai luoghi deputati" (*Atti Camera*, XVI legislatura, seduta n. 317 del 5 maggio 2010, Resoconto stenografico, pag. 9). Andrea Lulli, deputato PD, riteneva grave "il ricorso alla questione di fiducia anche quando le opposizioni hanno dichiarato di essere disposte ancora di più a ridurre i propri emendamenti presentati per l'esame in Assemblea" (*Atti Camera*, XVI legislatura, seduta n. 317 del 5 maggio 2010, Resoconto stenografico, pag. 13). Il Senatore Procacci del PD denunciava che il ricorso alla fiducia "è ancora il segno di un Governo che ritiene la fiducia come via d'uscita alle sue difficoltà, alla sua naturale e tendenziale sfiducia nel dialogo e nel contributo che il Parlamento può dare" (*Atti Senato*, XVI legislatura, seduta n. 383 del 19 maggio 2010, Resoconto stenografico, pag. 4). Il Senatore Lanutti dell'IdV si chiedeva "se i decreti-legge che convertiamo dentro questo Palazzo con il ricorso al voto di fiducia – la trentaduesima volta in 24 mesi, con la media di quasi 1,5 al mese – siano in sintonia con le esigenze del Paese reale" (*Atti*

*Senato*, XVI legislatura, seduta n. 383 del 19 maggio 2010, Resoconto stenografico, pag. 13). Le opposizioni non disquisivano, quindi, sull'eterogeneità del contenuto, ma – piuttosto – sulla compressione della discussione parlamentare.

In data 20 maggio 2010 veniva quindi presentato al Presidente della Repubblica il disegno di legge dal titolo “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti <<caroselli>> e <<cartiere>>, di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori”.

Il Presidente della Repubblica in sede di promulgazione (intervenuta in data 22 maggio 2010) inviava “*una lettera ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio, in cui esprime rilievi critici sul piano istituzionale in ordine all'iter di conversione nonché a specifiche rilevanti modifiche del testo originario del decreto*” (Comunicato della Presidenza della Repubblica del 22 maggio 2010, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

Nella missiva, il Capo dello Stato esprimeva sia censure di metodo che di merito. Di metodo, in quanto il decreto legge subiva ampie modifiche nel corso del procedimento di conversione attraverso l'introduzione di disposizioni eterogenee (sia reciprocamente eterogenee che rispetto al contenuto originario del decreto): “*tale tecnica legislativa, da me come dai miei predecessori, è stata più volte criticata per la sua incidenza negativa sulla qualità della legislazione, per la violazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e, infine, per la possibile violazione dell'art. 77 della Costituzione allorché comporti l'inserimento di disposizioni prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, eludendo la valutazione spettante al Presidente della Repubblica in vista della emanazione dei decreti-legge*” ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

L'equilibrio istituzionale, seguendo l'argomentare del Presidente della Repubblica, subiva una flessione sia per l'eterogeneità del testo legislativo che per il ricorso alla tecnica del maxi-emendamento e della questione di fiducia. In questo modo, “*si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolga con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti*” ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

Come incidentalmente ricordava il Capo dello Stato, questo non era il primo “monito” contro l'uso improprio della decretazione d'urgenza e la conseguente compressione della discussione parlamentare, in proposito si riferiva esplicitamente alle lettere del 17 giugno 2008 e del 9 aprile 2009<sup>(1)</sup>. Gli stessi osservatori politici

---

(<sup>1</sup>) Per la verità, ad oggi, si sono realizzati ben quattro interventi mediante i quali il Presidente della Repubblica, inviando “note” o “lettere” ai Presidenti delle Camere e/o al Presidente del Consiglio dei ministri, manifestava preoccupazione in ordine all'uso improprio dello strumento del decreto-legge ed alla conseguente penalizzazione del dibattito parlamentare. Il 25 giugno 2008, contestualmente alla emanazione del decreto-legge recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, il Capo dello Stato

enfaticavano la ripetizione di fattispecie già denunciate dal Presidente della Repubblica: “non è la prima volta che Giorgio Napolitano si trova di fronte ad una situazione simile, in più occasioni aveva chiesto al governo di non fare un uso indiscriminato della decretazione d’urgenza. Difficile sostenere che si tratti di un vizio dei governi di centro-destra, ma ormai troppe volte, dicono al Quirinale, il Presidente aveva deciso di soprassedere” (A.BARBERA, *L’irritazione del Quirinale per una situazione che si è ripetuta troppe volte*, in *La Stampa*, 23 maggio 2010, pagg. 2-3); “Napolitano ha più volte richiamato il governo sull’anomalia dell’iter legislativo. Una prima lettera il 17 giugno del 2008. una seconda missiva al capo del governo e ai presidenti delle Camere il 9 aprile dell’anno scorso. Non sono bastate, non è cambiato nulla. Da qui appunto lo stop ultimativo lanciato adesso dal Capo dello Stato” (U.ROSSO, *Altolà di Napolitano al governo “Non firmerò più decreti stravolti”*, in *La Repubblica*, 23 maggio 2010, pagg. 2-3); “Napolitano si è trovato nell’identica situazione di un anno fa quando il decreto incentivi fu stravolto in parlamento includendovi disposizioni <<estranee>> (le quote latte) e di due anni fa quando denunciò l’eccessivo ricorso alla

---

inviava una lettera ai Presidenti di Camera e Senato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri. Nel ricordare che il decreto anticipava larga parte della manovra di finanza pubblica, osservava come il ricorso a tale strumento avrebbe comportato “una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l’esame degli strumenti ordinari” che articolano ogni anno la manovra economico-finanziaria e chiedeva, pertanto, ai Presidenti delle Camere di organizzare i lavori parlamentari “in modo da garantire tempi sufficienti per un esame approfondito del disegno di legge di conversione del decreto-legge, al fine di conciliare al meglio le esigenze dell’azione di Governo con la tutela della prerogative del Parlamento”. Il 6 febbraio 2009, il Presidente Napolitano inviava una nota al Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, in occasione del decreto-legge che il Consiglio dei Ministri era intenzionato a deliberare relativamente al caso Englaro. In essa sottolineava l’inappropriatezza del ricorso allo strumento della decretazione d’urgenza su temi (quali la disciplina della fine della vita, il testamento biologico ed i trattamenti di alimentazione ed idratazione meccanica) da tempo all’attenzione dell’opinione pubblica, oltre che volti ad incidere su diritti fondamentali. Il 9 aprile 2009, il Presidente inviava una lettera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell’Economia, riferita alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi. Richiamava, innanzitutto, l’attenzione sulla necessità che gli emendamenti introdotti nel corso della conversione dei decreti-legge fossero mantenuti nei limiti imposti dalla natura straordinaria della fonte, e lamentava – altresì – la compressione della sua funzione di garanzia in ragione della presentazione – in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto – di un testo della legge di conversione notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato come decreto-legge. Il 15 luglio 2009, con una lettera al Presidente Berlusconi ed ai Ministri Alfano e Maroni, in sede di promulgazione della cosiddetta legge sulla sicurezza, censurava l’eterogeneità del provvedimento approvato, peraltro, ponendo la questione di fiducia su tre maxi-emendamenti. Questi “interventi” del Capo dello Stato sono reperibili in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

decretazione d'urgenza e la compressione delle prerogative parlamentari. Allora firmò *obtorto collo*, ma ora Napolitano dice basta anche perché viene elusa la valutazione del Capo dello Stato” (P.CACACE, <<*Basta maxiemendamenti, Parlamento compresso*>>, in *Il Messaggero*, 23 maggio 2010, pag. 5).

Alle censure di metodo seguivano quelle di merito. La prima riguardava l'art. 3, c. 2-*bis*, relativo alla definizione delle controversie tributarie pendenti da oltre dieci anni nelle quali l'amministrazione finanziaria sia risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio. Essendo disposte due diverse modalità di estinzione, a seconda che pendano davanti alla Commissione tributaria centrale o avanti alla Cassazione, “*tale differenziazione di regime collegata alla diversità della sede giudiziaria presso la quale è pendente la controversia appare affatto irragionevole*” oltre che di dubbia compatibilità con la normativa europea in materia di imposta sul valore aggiunto. La seconda censura riguardava l'art. 5 sull'attività edilizia libera nella parte in cui consentirebbe alle Regioni di estendere le attività edilizie “libere”. Così disponendo, infatti, permetterebbe alla legislazione regionale di spiegare effetti anche sul piano penale quando, secondo la sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale, la competenza è statale.

I motivi illustrati, prosegue il Presidente, “*potrebbero giustificare il ricorso alla facoltà attribuita al Presidente della Repubblica dall'art. 74 della Costituzione di chiedere alle Camere una nuova deliberazione ... Tuttavia, trattandosi di una legge di conversione, sono consapevole che tale richiesta, in considerazione della prossima scadenza del termine stabilito dall'art. 77 della Costituzione, comporta il rischio della decadenza del decreto-legge, che contiene disposizioni di indubbia utilità, come quelle relative al contrasto dell'evasione fiscale ed al reperimento di nuove risorse finanziarie*” ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)). Al fine di evitare inconvenienti analoghi a quello denunciato, il Presidente della Repubblica suggerisce la possibilità – anche attraverso una revisione costituzionale – di un rinvio parziale delle leggi o di una rimessione in termini delle Camere per l'ipotesi di rinvio presidenziale di leggi di conversione. Nel frattempo, il Presidente della Repubblica si appella “*al senso di responsabilità del Governo e del Parlamento, e in particolare dei gruppi di maggioranza, affinché non si alterino gli equilibri costituzionali per quel che riguarda i criteri per l'adozione dei decreti-legge ed i caratteri di omogeneità che ne devono contrassegnare i contenuti, nonché sotto il profilo dell'esercizio delle prerogative del Presidente della Repubblica*” e conclude con un monito: “*ove si persista nella tendenza a caricare di contenuti impropri i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge non potrà ulteriormente trattenermi dall'esercitare la facoltà di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione*” ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

Nella storia repubblicana si ricorda un unico episodio di rinvio presidenziale di una legge di conversione che ha comportato la decadenza del decreto-legge: quello che esercitava il Presidente Ciampi relativamente alla legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4. recante “Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura”. Anche in quella sede, l'allora Presidente della Repubblica, censurava – tra l'altro – l'eterogeneità del contenuto della legge di conversione, imputabile agli emendamenti introdotti nel corso dell'esame parlamentare oltre al conseguente mancato rispetto dei presupposti di necessità ed urgenza.

In esito all'invio della missiva, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio conferiva con il Presidente della Repubblica garantendo rispetto ai rilievi presidenziali. Il Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, informato dal Sottosegretario, imponeva a tutto il Pdl e ai ministri silenzio assoluto "perché non possiamo permetterci una polemica con il Capo dello Stato in questo momento, con la manovra che ancora deve essere approvata" (F.BEI, *L'irritazione di Berlusconi "Sono accuse ingiustificate"*, in *La Repubblica*, 23 maggio 2010, pag. 3). In ogni caso, la linea di difesa che il Governo elaborava per le fonti giornalistiche andava nel senso di imputare la colpa della eterogeneità delle norme all'intervento del Parlamento in sede di conversione, mentre, quanto alla frequenza del ricorso alla decretazione d'urgenza ed alla questione di fiducia, il capogruppo della maggioranza, Fabrizio Cicchitto, ricordava come la questione fosse risalente, dovuta alla lunghezza del procedimento legislativo quando, all'opposto, la situazione economica imponeva celerità con la conseguenza che "l'unica è riformare i regolamenti, perché non è possibile arrivare ad una legge in 8 mesi" (F.BEI, *L'irritazione di Berlusconi "Sono accuse ingiustificate"*, in *La Repubblica*, 23 maggio 2010, pag. 3).

Le opposizioni accoglievano favorevolmente la lettera presidenziale. Il segretario del PD Bersani denunciava la "scorrettezza istituzionale", in quanto sembrerebbe che governo "voglia avere il via libera ai decreti da parte del Presidente della Repubblica, salvo poi farne un uso inappropriato e distorto". In linea anche l'IdV e l'Udc che sottolineavano l'esigenza di rispettare Istituzioni e Costituzione (P.FESTUCCIA, *Il Colle: troppe fiducie e maxi-emendamenti*, in *La Stampa*, 23 maggio 2010, pagg. 2-3), mentre dalle file della maggioranza giungeva il commento del finiano Fabio Granata: "Napolitano ancora una volta difende le prerogative costituzionali e il ruolo centrale delle Camere con un richiamo equilibrato, autorevolissimo e opportuno" (U.ROSSO, *Altolà di Napolitano al governo "Non firmerò più decreti stravolti"*, in *La Repubblica*, 23 maggio 2010, pagg. 2-3).