



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONELLO LO CALZO

**I PROFILI PROCEDIMENTALI DELLA CONVERSIONE IN
LEGGE E GLI EFFETTI APPLICATIVI DELLA DECISIONE
NELL'OTTICA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
(OSSERVAZIONI ALLA SENTENZA N. 32 DEL 2014 ALLA
LUCE DELLA SENTENZA N. 237 DEL 2013)**

16 MARZO 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonello lo Calzo*

**I profili procedurali della conversione in legge e gli effetti applicativi
della decisione nell'ottica della Corte costituzionale
(osservazioni alla sentenza n. 32 del 2014 alla luce della sentenza n. 237 del
2013)**

1. Con la [sentenza del 25 febbraio 2014, n. 32](#)¹, la Corte costituzionale ribadisce con maggiore fedeltà quanto già affermato nella “storica” [pronuncia 16 febbraio 2012, n. 22](#). In questo modo sembra fugare i dubbi che erano sorti dopo la [sentenza 24 luglio 2013, n. 237](#) e offre una lettura più chiara del vincolo funzionale che coinvolge decreto legge e legge di conversione. La decisione si segnala, inoltre, anche per due ulteriori aspetti: da una parte, essa chiarisce gli effetti della decisione su disposizioni, sostanzialmente abrogative, adottate in carenza del necessario potere e, dall'altra, approfondisce meglio le implicazioni connesse alla correttezza procedimentale nell'esercizio del potere di normazione da parte di Parlamento e Governo (profilo che, invece, era stato affrontato solo di sfuggita nella precedente [sentenza n. 237 del 2013](#), senza andare a fondo con riferimento alle implicazioni legate al rapporto esistente tra conversione in legge, maxi emendamenti governativi e questione di fiducia).

2. La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Cassazione con ordinanza dell'11 giugno 2013² ha ad oggetto gli artt. 4 *bis* e 4 *vicies ter*, comma 2, lett. a), e

* Dottorando in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali – Università di Pisa.

¹ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), in *Giur. cost.*, 2014, p. 485 ss., con nota di C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*. Per un primo commento alla sentenza v. G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 396 ss. Un particolare approfondimento è dedicato alla sentenza in commento dal *Focus fonti*, n. 1/2014, di *Federalismi.it*, dell'11 luglio 2014, con i contributi di F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*; G. M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*; GIU. SERGES, *Per un superamento delle “decisioni rinneganti” in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*

² Cass. pen., sez. III, ord. 11 giugno 2013, n. 227/2013 R.O., in G.U. 30 ottobre 2013, n. 44. Su analoghe censure sollevate da App. Roma, sez. III pen., ord. 28 gennaio 2013, n. 77/2013 R.O., in G.U. 24 aprile 2013, n. 17; e G.U.P. Trib. Torino, ord. 22 luglio 2013, n. 234/2013 R.O., in G.U. 6 novembre 2013, n. 45, la Corte costituzionale si è pronunciata successivamente alla sentenza in commento

comma 3, lett. a), n. 6, del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, così come introdotti in sede di conversione dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, che modificano sia la disciplina stabilita dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di stupefacenti, attraverso l'introduzione dell'equiparazione ai fini sanzionatori tra "droghe leggere" e "droghe pesanti", che gli artt. 13 e 14 del medesimo d.P.R. attraverso l'unificazione delle tabelle degli stupefacenti con conseguente innalzamento delle pene per i reati relativi alle droghe leggere.

Il punto cruciale che va preliminarmente osservato è il legame esistente tra le disposizioni impugnate e l'originario decreto legge n. 272 del 2005.

Tale provvedimento si componeva di soli cinque articoli³, dei quali il solo art. 4 poteva fornire un vago appiglio alle norme introdotte in sede di conversione. Esso si proponeva, infatti, nell'ottica del recupero di tossicodipendenti detenuti, di consentire la prosecuzione di un programma di recupero già avviato anche per i recidivi. Rispetto a questi era intervenuta una recente modifica, con la legge 5 dicembre 2005, n. 251, che riduceva da quattro a tre anni la pena massima che consentiva l'accesso ad un programma terapeutico di recupero, inoltre, la stessa legge aveva modificato l'art. 656, comma 9, c.p.p. escludendo la possibilità di sospensione dell'esecuzione della pena per i tossicodipendenti recidivi anche se inseriti in programmi di recupero. Dopo meno di un mese il Governo aveva avvertito la necessità di fare un passo indietro abrogando la limitazione a tre anni per l'affidamento in prova ad un programma di recupero e ripristinando la precedente disciplina sulla sospensione dell'esecuzione⁴.

dichiarando, come prevedibile, la manifesta inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza dell'oggetto del giudizio di legittimità ([Corte cost., ord. 28 marzo 2014, n. 63](#)); sempre nei termini della manifesta inammissibilità la Corte si è pronunciata sulle questioni sollevate da App. Lecce, ord. 7 ottobre 2013, n. 281/2013 R.O., in G.U. 8 gennaio 2014, n. 2; Trib. Vibo Valentia, ord. 5 luglio 2013, n. 1/2014 R.O., in G.U. 29 gennaio 2014, n. 5; G.U.P. Trib. Milano, ord. 28 novembre 2013, n. 6/2014 R.O., in G.U. 5 febbraio 2014, n. 7 ([Corte cost., ord. 28 maggio 2014, n. 148](#)) e App. Lecce, ord. 4 novembre 2013, n. 24/2014 R.O., in G.U. 5 marzo 2014, n. 11; G.U.P. Trib. Torino, ord. 20 dicembre 2013, n. 26/2014 R.O., in G.U. 12 marzo 2014, n. 12 ([Corte cost., ord. 25 giugno 2014, n. 186](#)). Al momento è pendente l'ulteriore questione sollevata dal G.I.P. Trib. Castrovillari, ord. 12 dicembre 2013, n. 117/2014 R.O., in G.U. 9 luglio 2014, n. 29. Per ulteriori indicazioni sugli aspetti sostanziali v. M. RUOTOLO, [Le \(molteplici\) ragioni d'incostituzionalità della legge Fini-Giovanardi](#), in [www.costituzionalismo.it](#), 3/2013, 21 gennaio 2014; nonché A. FRANCO, *Evidente disomogeneità*, cit., p. 14 ss. Anche per le questioni sollevate con tali ultime ordinanze si prospetta la declaratoria di manifesta inammissibilità per sopravvenuta carenza dell'oggetto.

³ Un art. 1 relativo all'assunzione di personale di Polizia; una art. 2 contenente misure per assicurare il corretto funzionamento dell'Amministrazione civile dell'interno; l'art. 3 che prevedeva appositi finanziamenti per le Olimpiadi invernali di Torino; l'art. 4 sui programmi di recupero dei detenuti tossicodipendenti, e l'art. 5 sul voto degli italiani residenti all'estero. In tal caso, come la Corte stessa ha modo di osservare, ci si trova di fronte ad un classico esempio di decreto legge non omogeneo.

⁴ Nello specifico la legge 5 dicembre 2005, n. 251, aveva introdotto un art. 94 *bis* al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, che limitava l'accesso all'affidamento in prova per un programma di recupero, per tossicodipendenti detenuti e recidivi, ad una pena di tre anni, sostituendo il precedente limite di quattro anni; inoltre, l'art. 9 della stessa legge modificava nel modo sopra detto l'art. 656, comma 9, c.p.p. Il successivo decreto 31 dicembre 2005, n. 272, da una parte abrogava il citato art. 94 *bis* ripristinando il vecchio limite di quattro anni e dall'altra modificava nuovamente l'art. 656 c.p.p. riportandolo alla sua formulazione originaria.

Da un rapido parallelo tra la disciplina dettata dal decreto legge n. 272 del 2005 e quella introdotta in sede di conversione si possono constatare differenti finalità e oggetti delle disposizioni in questione e, sulla base di questo raffronto, anche la Corte riconosce l'evidente estraneità della disciplina impugnata riguardante fattispecie non omogenee per finalità e materia. Tre sarebbero i concreti profili sulla base dei quali la Corte accerta in modo lineare l'estraneità delle disposizioni aggiunte da cui deriva la loro incostituzionalità.

In primo luogo, è l'esame della natura e della *ratio* delle norme a fornire un primo consistente indizio alla Corte: mentre nel caso delle disposizioni del decreto la finalità era quella di consentire la prosecuzione di programmi di recupero per i tossicodipendenti, nel caso delle disposizioni aggiunte si faceva un'espressa scelta di "politica criminale" sanzionando diversamente alcune ipotesi delittuose. È evidente, quindi, che mentre l'oggetto della prima serie di norme riguardava il singolo detenuto-tossicodipendente, quello delle norme aggiunte si concentrava sulle possibili fattispecie di reato legate agli stupefacenti. Non è difficile nemmeno individuare la diversa ricaduta nel sistema delle disposizioni che verteranno, nel primo caso, nell'ambito processuale dell'esecuzione, e, nel secondo, su quello sostanziale dell'incriminazione⁵.

Il secondo aspetto la Corte lo fonda sulla semplice lettura del titolo dei due provvedimenti normativi, il quale risulta integrato nel caso della legge di conversione per comprendere anche l'ambito delle disposizioni aggiunte con essa. Ciò, secondo la Corte, consentirebbe un'ulteriore dimostrazione della consapevolezza del legislatore che il proprio intervento si spingeva oltre il limite delle materie fissate dal decreto e cristallizzate nel titolo dello stesso. Integrare il titolo significa, in questo caso, ampliare l'ambito oggettivo di intervento del legislatore in violazione del nesso funzionale che sempre lega la conversione al decreto legge⁶.

Ultimo fattore considerato dalla Corte è il parere del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati sul disegno di legge A. C. 6297 di conversione in legge del decreto legge n. 272 del 2005. Esso osserva che, a seguito del passaggio in Senato, l'eterogeneità risulta notevolmente accentuata dall'inserimento di un ampio numero di disposizioni aventi come finalità proprio il contrasto alla diffusione degli stupefacenti⁷.

⁵ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., par. 4.2. Cons. diritto.

⁶ Al titolo originario del decreto erano aggiunte le seguenti parole «e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309». [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., par. 4.3. Cons. diritto. Su tali due punti si v., già prima della pronuncia, M. RUOTOLO, *Le (molteplici) ragioni d'incostituzionalità*, cit.

⁷ Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32, cit., *ibidem*. Che il blando sistema di controlli sugli emendamenti esistente al Senato fosse stato alla base degli abusi della conversione in legge dei decreti era ben noto alla dottrina (cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti legge (e delle leggi di conversione) un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?, Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, p. 85 s.) In quest'ottica si inseriscono diverse proposte di riforma regolamentare al Senato, tra le quali si segnala la *Doc. II, n. 19*, comunicata alla presidenza il 25 settembre 2013, d'iniziativa dei senatori Buemi e Longo: di particolare rilievo è la prospettata

Tutti questi fattori consentono alla Corte di acclarare la disomogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione e di dichiararne l'illegittimità in perfetta adesione al suo precedente orientamento espresso nella [sentenza n. 22 del 2012](#), alla quale, per propria espressa indicazione, essa si richiama.

3. Prescindendo, ai fini del presente lavoro, dall'esame dei contenuti della [sentenza n. 22 del 2012](#), già ampiamente analizzata nel dibattito dottrinario⁸, in questa sede si vuole soltanto osservare come con la [sentenza n. 32 del 2014](#) la Corte costituzionale abbia messo da parte le ambiguità emergenti dalla propria precedente [decisione n. 237 del 2013](#) e ribadito, salvo "piccole" variazioni, in modo fedele e lineare quanto già aveva affermato due anni orsono.

Nel 2012 la Corte aveva dedicato particolare attenzione all'aspetto preliminare attinente alla omogeneità del decreto legge in sé⁹, il quale avrebbe potuto contenere una pluralità di disposizioni tra loro eterogenee purché finalizzate allo scopo di far fronte a situazioni straordinarie di necessità e urgenza. Tale considerazione veniva rafforzata attraverso l'ulteriore richiamo al limite imposto dall'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400¹⁰.

Nel 2014 la Consulta, invece, non si preoccupa di approfondire l'aspetto concernente l'omogeneità del decreto legge che, anzi, viene data per assodata¹¹, limitandosi a rilevare che

introduzione di un Comitato per la legislazione anche presso la "Camera alta" (art. 19-bis), visto il meritorio ruolo svolto presso l'altro ramo del Parlamento, e l'irrigidimento della disciplina in tema di emendamenti prevedendo la possibilità per il Presidente del Senato di dichiarare inammissibili gli emendamenti al disegno di legge di conversione proposti dalla Commissione all'Assemblea «quando la loro approvazione altererebbe i requisiti, definiti dalla legislazione vigente, di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo del decreto legge» (art. 100).

⁸ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), in *Giur. cost.*, 2012, p. 248 ss. Senza alcuna pretesa di esaustività si vedano a commento della decisione le note di A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 395 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, ivi, p. 398 ss.; R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 283 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi emendamenti*, ivi, p. 292 ss.; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, ivi, p. 298 ss.; R. DICKMANN, [La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?](#), in [www.federalismi.it](#), 5/2012, 7 marzo 2012; S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2492 s.; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme di conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto legge)*, ivi, p. 2493 s.; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, ivi, p. 2494 ss.; D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto legge*, ivi, p. 2499 ss.

⁹ Sull'omogeneità nella decretazione d'urgenza v. di recente P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto*, cit., p. 7 ss.

¹⁰ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), cit., par. 3.3. Cons. diritto. Si veda, inoltre, R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge*, cit., p. 288. Sul carattere omogeneo del decreto legge come unità funzionale già A. CELOTTO e E. DI BENEDETTO, *Commento all'art. 77 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, artt. 55-100, Torino, 2006, p. 1519; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti*, Torino, 1992, p. 294.

¹¹ Diversamente, P. TORRETTA, [La saga dei decreti "Salva Roma" fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione](#), in [www.forumcostituzionale.it](#), 4 aprile 2014, p. 10, ritiene che proprio nella sentenza che

anche per esso può porsi il problema della garanzia dell'omogeneità il cui controllo spetta sempre alla Corte costituzionale¹². Il carattere disomogeneo del decreto legge non è, però, considerato come vizio puntuale e necessario, e non deve essere confuso con l'ipotesi del decreto a contenuto plurimo. Questo, come si è detto in relazione alla sentenza del 2012, sarà composto da una pluralità di disposizioni non perfettamente omogenee ma, comunque, coerenti dal punto di vista oggettivo e funzionale.

Da ciò la Corte riconosce che, anche in ipotesi di decreti a contenuto plurimo, le disposizioni introdotte in sede di conversione dovranno essere strettamente collegate ad almeno «uno dei contenuti già disciplinati dal decreto legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso»¹³.

Se la previsione di decreti legge a contenuto plurimo non esclude la necessaria esistenza del vincolo funzionale che li lega alla legge di conversione, occorre osservare come sicuramente più complesso appaia il controllo a cui la Corte è chiamata, non essendo *ictu oculi* determinabile un “solo” oggetto o un “solo” fine, posto che alla pluralità di oggetti e fini potranno agganciarsi una serie sicuramente maggiore di emendamenti. Il Parlamento avrà, quindi, maggiori possibilità di intervento e la Corte potrà, come si è detto, effettuare il proprio controllo attraverso il raffronto concreto tra i due atti normativi¹⁴.

Se sull'aspetto dell'omogeneità del decreto la Corte sembra procedere in modo spedito, il punto in cui riprende puntualmente l'orientamento espresso nella [sentenza n. 22 del 2012](#) riguarda l'omogeneità che deve legare la legge di conversione al decreto legge, la quale, ad opinione della Corte, non discenderebbe soltanto da regole di buona tecnica normativa, ma sarebbe imposta dall'art. 77 Cost. per cui andrebbe riscontrato «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»¹⁵.

si commenta la Corte abbia affermato, con maggiore forza, la difficile conciliabilità dei decreti *omnibus* con il requisito costituzionale di omogeneità, in ragione delle loro «fisionomia di atti che assemblano più oggetti senza alcuna affinità sostanziale e privi di una matrice teleologica comune». Tale difficoltà sarebbe confermata dal richiamo alla possibilità di collegare le disposizioni aggiunte «alla *ratio* dominante del provvedimento», oltre che ad uno dei contenuti, indice, appunto, dell'impossibilità di ridurre ad unitarietà e coerenza complessiva l'atto normativo. L'Autrice ritiene, altresì, che con tale *obiter* la Corte “avvisi” il Governo per il futuro, paventando il proprio sindacato anche sui decreti dalla «struttura marcatamente eterogenea».

¹² [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., par. 4.1. Cons. diritto.

¹³ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., *ibidem*.

¹⁴ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., *ibidem*.

¹⁵ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., *ibidem*. Sul legame funzionale tra decreto legge e legge di conversione cfr. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, p. 354 s.

La Corte aderisce, per proprie testuali parole, a quell'orientamento che attribuisce a quella di conversione «connotazione di legge a competenza tipica»¹⁶, che, come previsto anche dai regolamenti parlamentari, limita gli emendamenti a quelli coerenti con l'oggetto e la finalità del decreto; diversamente la legge di conversione sarebbe affetta da un vizio di procedura¹⁷.

La Corte è consapevole del ruolo del Parlamento, titolare naturale della funzione legislativa, e non intende comprimerne le prerogative, per cui, come già si è osservato in dottrina¹⁸, resta sempre la possibilità di introdurre modifiche o aggiunte al decreto in sede di conversione, a condizione, però, che non si venga ad interrompere il legame funzionale tra i due atti. Ciò avverrebbe nell'ipotesi in cui si volesse proporre un disegno di legge diretto ad immettere nell'ordinamento una disciplina del tutto sganciata da quella del decreto (che la Corte ha ritenuto essersi verificata nel caso di specie). In tali ipotesi, al fine di non incorrere nel vizio di procedura sopra citato, l'unica strada perseguibile sarebbe quella di riservare la materia oggetto degli emendamenti non omogenei ad un autonomo disegno di legge, da approvare secondo la disciplina ordinariamente dettata dagli artt. 70 ss. Cost.¹⁹. In questi termini, convertire e legiferare sarebbero espressione di due distinte funzioni²⁰.

¹⁶ A. CELOTTO, *L'abuso delle forme di conversione*, cit., p. 2494; nonché, più di recente, ID., *Uso e abuso*, cit., p. 5; G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., p. 2494. Sul punto si v. già G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, in *Pol. dir.*, 1996, p. 431.

¹⁷ Cfr. P. TORRETTA, *La saga dei decreti "Salva Roma"*, cit., p. 8 s.

¹⁸ Tradizionalmente E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1968, p. 831; nonché, A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it, 2011, p. 4; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici, Atti del convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa" Università degli studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, p. 366 s.; e S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, cit., p. 2492. Più di recente, V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto legge*, in www.forumcostituzionale.it, 2012, p. 4. Tale tesi che vuole la legge di conversione non come una mera approvazione appare più aderente al dato reale rispetto alle altre, pur sostenute in dottrina, per cui: o la legge di conversione, in quanto legge ordinaria, incontrerebbe solo i limiti di quest'ultima e non anche quelli del decreto (Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 106; L. PALADIN, *Commento agli artt. 76-82 della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1979, p. 76; ID., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 260; G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., p. 182 ss.); oppure, "unica" ed esclusiva funzione della legge di conversione sarebbe quella di convertire ed essa sarebbe fonte atipica in quanto connessa al decreto legge nell'ambito di un procedimento unitario (Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 849 ss; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, p. 194; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. soc.*, 1974, p. 507; ID., *Il decreto legge non convertito*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 438 s.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 1999, p. 141 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto legge*, Milano, 2000, p. 89 ss.). Di recente, nel senso di una sostanziale inemendabilità del decreto, in quanto «ogni emendamento ne costituisce alterazione del contenuto», D. NOCILLA, *"Inesistenza" della legge di conversione?*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 726. Per una ricostruzione complessiva dei diversi orientamenti v. C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione di decreti legge*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 25 settembre 2012, p. 6.

¹⁹ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità"*, cit., p. 6. Sul punto, già prima della sentenza del 2012, A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo*, cit., p. 366; A.

Sulla scorta di queste osservazioni, la via seguita dalla Corte per giungere alla dichiarazione d'incostituzionalità appare piuttosto chiara, nel senso che ancora una volta assume particolare rilievo non tanto la verifica della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza delle disposizioni aggiunte²¹ quanto piuttosto il riscontro della necessaria connessione funzionale che deve legare queste ultime a quelle del decreto.

La Corte, nella sentenza in esame, non ha la necessità di addentrarsi in un'articolata motivazione che possa consentirle di sottrarre a censura le disposizioni aggiunte come, invece, aveva fatto nella precedente [sentenza n. 237 del 2013](#)²². Infatti non si fa menzione della categoria delle disposizioni "autonome" che, nella sentenza del 2013, aveva consentito di far superare il vaglio di legittimità costituzionale a disposizioni di delega inserite in sede di conversione²³. Mentre in quest'ultimo caso la Corte forniva una lettura della legge di conversione a contenuto plurimo sul presupposto del «diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto legge»²⁴, nel 2014 la Corte riprende una concezione "monista" della legge di conversione quale espressione del potere attribuito al Parlamento di convertire o meno in legge un decreto legge secondo le procedure particolari dell'art. 77 Cost.

La [sentenza n. 32 del 2014](#) offre un primo chiarimento: la decisione n. 237 del 2013 non è un ripensamento radicale delle posizioni del 2012, ma introduce la categoria delle disposizioni "autonome" per un'unica e specifica tipologia di disposizioni, quelle di delega; al di là di queste sembra continuare a valere ciò che si afferma con decisione sul carattere funzionale della conversione in legge. Si tratta, però, di un chiarimento che non offre piena soddisfazione²⁵. Già

SPERTI, *Il decreto legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. 28; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 2011, p. 114.

²⁰ G. F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. giur.* Treccani, vol. X, Roma, 1988, p. 13.

²¹ A. CELOTTO, *Uso e abuso*, cit., p. 5.

²² [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#). Si veda la nota di A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 3 dicembre 2013.

²³ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA. VV., *La delega legislativa*, *Atti del seminario di Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 121; R. ZACCARIA e E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in [Consulta Online](#), 2008, 28 ottobre 2008; N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto legge?*, in *Iter legis*, 2003, p. 43 ss.; ID., *A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 14 aprile 2004, p. 2; ID., *L'omogeneità dei decreti legge (e delle leggi di conversione)*, cit., p. 85 s.

²⁴ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), cit., par. 9.1. Cons. diritto. Considerazioni opportunamente critiche sul punto in A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità"*, cit., p. 5; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, in corso di pubblicazione, p. 220.

²⁵ Tra l'altro, dietro lo schermo della manifesta infondatezza che la Corte pronuncia nel caso in cui ritiene di non dover mutare orientamento rispetto a quanto già deciso su una questione analoga, le affermazioni fatte con la [sentenza n. 237 del 2013](#) sono state ribadite da ordinanze coeve alla sentenza commentata. Cfr. [Corte cost., ord. 30 gennaio 2014, n. 15](#), e [ord. 27 marzo 2014, n. 59](#). Su tale aspetto v.

prima dell'ultima pronuncia era legittimo chiedersi cosa potesse fondare una diversa valutazione in ordine all'inserimento di deleghe in sede di conversione che, come era stato osservato in dottrina²⁶, comportano un'alterazione della asserita omogeneità di fondo nei rapporti decreto legge-legge di conversione. Dalla lettura della sentenza del 2014 emergono ulteriori elementi di dubbio, soprattutto ove essa affronta i profili procedurali della conversione e le aporie delle prassi del maxiemendamento e della questione di fiducia²⁷. Si tratta di statuizioni pienamente condivisibili sulle quali la Corte aveva “glissato” nel 2013, ma che, forse, appaiono maggiormente calzanti all'ipotesi della delega (che per sua natura incontra “limiti” procedurali) rispetto a quella delle norme penali (per le quali la necessità di un certo tipo di discussione è imposta da considerazioni contingenti che attengono al loro rilievo “politico”)²⁸.

4. Per gli aspetti che si sono osservati la Corte non si discosta molto da quanto affermato nel 2012. C'è un punto, di particolare interesse, in cui essa sembra, però, sostenere qualcosa in più rispetto alla configurazione di un vizio procedurale della legge di conversione che si ripercuote in concreto, sugli effetti della pronuncia²⁹.

Come la Corte ha chiaramente affermato, la conversione in legge del decreto non può essere assimilata in tutto e per tutto all'ordinario esercizio della funzione legislativa. Essa presuppone, innanzitutto, un decreto da convertire che prestabilisce i contenuti ai quali il legislatore dovrà attenersi³⁰; inoltre, è caratterizzata da un procedimento del tutto peculiare in quanto la votazione ha luogo su un articolo unico che recepisce il decreto (salvo gli emendamenti omogenei apportati) e deve concludersi nel termine costituzionalmente stabilito di sessanta giorni³¹. Nel caso in cui il Parlamento volesse servirsi di questa particolare procedura per fini diversi dalla conversione in legge (ad esempio approvando disposizioni che nessun legame hanno con la materia e le finalità del decreto) non solo il provvedimento sarebbe costituzionalmente

anche E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega*, cit., p. 10. Si noti che, pur nel carattere meramente empirico delle implicazioni che se ne possono ricavare, per la medesima materia delle disposizioni aggiunte in sede di conversione le cause sono state affidate a giudici relatori-redattori diversi.

²⁶ In particolare G. SERGES, *La “tipizzazione”*, cit., p. 2498. Già in passato osservazioni critiche su tale prassi di A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, p. 406; e R. DI CESARE, *Omogeneità del decreto legge e introduzione di deleghe legislative*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 867 ss.

²⁷ Il punto sarà oggetto di apposita trattazione al par. 5.

²⁸ Alle medesime conclusioni perviene G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, cit., p. 9 s.

²⁹ Come, tra l'altro già osservato nel Dossier Senato, *Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, n. 111, marzo 2014, a cura di L. BORSI.

³⁰ Al riguardo A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca* a cura di F. GALGANO, II ed., Bologna-Roma, 2011, p. 515, osserva che il contenuto della legge di conversione è già, «in certa misura, predeterminato, identificandosi nel complesso di disposizioni contenute nel decreto legge».

³¹ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., par. 5 Cons. diritto.

illegittimo perché adottato in carenza dei presupposti richiesti, ma le Camere avrebbero, altresì, agito «in una situazione di carenza di potere»³².

Nel commentare la [sentenza n. 22 del 2012](#) in dottrina³³ si era parlato di “eccesso formale di potere del legislatore” ovvero di “irragionevolezza formale”.

Tale eccesso andrebbe inteso come un uso improprio del procedimento legislativo. Infatti, la legge incontra limitazioni procedurali alla propria capacità normativa che sono dettate espressamente in Costituzione. Il rispetto di dette limitazioni rendono l'atto idoneo ad innovare l'ordinamento giuridico; quando l'atto non tiene conto di tali limiti, ad esempio intervenendo su atti espressione di poteri diversi da quello legislativo, esso sarebbe viziato «sotto il profilo del modo d'uso» del procedimento legislativo³⁴.

Tale tipologia di vizio della legge di conversione sembrava emergere dalla [sentenza n. 22 del 2012](#) ove essa osservava che il procedimento di conversione è un procedimento legislativo peculiare che si differenzia rispetto a quello ordinario perché caratterizzato da tempi abbreviati (dovuti all'urgenza) per convertire in legge il decreto. Esso, come si è detto, trae origine proprio dal disegno di legge di conversione ed è funzionalmente connesso al decreto da convertire³⁵; ciò ne impone l'utilizzo esclusivamente per quelle situazioni connesse all'urgenza per cui, al di fuori di tali ipotesi, l'unica via praticabile sarebbe quella del procedimento legislativo ordinario. Qualora si dovesse accedere al procedimento abbreviato di conversione nelle ipotesi in cui non sussistono i presupposti dettati dall'art. 77 Cost. si determinerebbe una violazione delle disposizioni dei Regolamenti parlamentari che disciplinano la conversione e garantiscono la connessione della stessa all'oggetto e ai fini del decreto, nonché delle disposizioni costituzionali immediatamente disciplinanti il suddetto procedimento.

Non si tratterebbe, quindi, di un mero *error in procedendo* (non essendo riscontrabile un vero e proprio vizio del procedimento) ma, piuttosto, di una irragionevolezza formale (o eccesso di potere formale) per aver il legislatore «usato un procedimento abbreviato in luogo di quello normale, sviando il primo dalla sua causa oggettiva, tipica, formale, [ossia] la conversione in legge»³⁶. Pertanto, il vizio di eccesso di potere dell'atto andrebbe individuato nel fatto che il legislatore ha, in ipotesi, fatto uso di un suo potere effettivo (quello di legiferare) ma in modo improprio, ossia quando non ne sussistevano tutti i presupposti dettati in Costituzione (che per la conversione sono più stringenti rispetto al procedimento ordinario).

³² [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., *ibidem*.

³³ In particolare R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità”*, cit., p. 6 ss.; ma anche M. FRANCIVAGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 12 giugno 2012, p. 5.

³⁴ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità”*, cit., p. 8.

³⁵ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), cit., par. 4.2. Cons. diritto.

³⁶ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità”*, cit., p. 11.

La [sentenza n. 32 del 2014](#) parla espressamente di “carenza di potere” ponendo la questione del rapporto esistente tra le due categorie dell’”eccesso formale di potere” e della “carenza di potere”.

Si potrebbe indagare sulle sfumature delle due scelte terminologiche. Esse potrebbero partire da prospettive diverse: mentre l’eccesso formale sarebbe riferibile in via diretta all’atto adottato in difetto dei presupposti formali stabiliti dalla Costituzione, la carenza di potere sarebbe riferibile non solo all’atto, ma direttamente al profilo soggettivo dell’organo chiamato ad effettuare la conversione il quale, in difetto dei presupposti, sarebbe del tutto privo del potere di conversione in legge. Oppure, tra le due categorie dell’”eccesso” e della “carenza” potrebbe porsi un rapporto di *genus* e *species*, nel senso che la categoria dell’eccesso formale sarebbe più ampia e riferibile, salvo specificità del caso, a tutte le ipotesi di atto legislativo adottato in carenza dei presupposti³⁷, mentre la “carenza” sarebbe un’ipotesi specifica di “eccesso” che andrebbe riscontrata nel caso della conversione in legge ove la carenza dei presupposti implica anche la carenza soggettiva del relativo potere di convertire. Come dire che, mentre nel caso di atto legislativo che invade l’ambito riservato ad altro potere, il legislatore non è spogliato del suo potere pur in presenza di un atto viziato da “eccesso”, nel caso della “carenza” il legislatore è privo del necessario potere di convertire se non ne sussistono i presupposti.

Quale che sia il diverso senso delle accezioni terminologiche usate la Corte, nella sua ultima pronuncia, sembra intendere la “carenza” allo stesso modo dell’eccesso formale. Questo perché esiste un potere particolare, quello di conversione, che non è assimilabile alla potestà legislativa ordinaria e, a prescindere dall’esistenza di ulteriori requisiti formali, presuppone l’esistenza di un atto (il decreto) che orienta “contenutisticamente” la legge di conversione, per sua natura «funzionalizzata e specializzata». Qualora le Camere non rispettino «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 di potere»³⁸.

Come si è già spiegato, anche in tal caso, è l’uso improprio del procedimento di conversione a determinare il vizio della legge adottata in carenza di potere, cioè, le Camere agirebbero in un ambito a loro precluso³⁹, ovvero, quello di convertire ciò che non esiste per il fatto di non essere contemplato dal decreto; non si tratterebbe, quindi, di conversione, ma di pura e semplice innovazione legislativa che richiede altre procedure per essere validamente esplicata.

³⁷ Nel caso in cui, «pur avendone la competenza materiale, [il legislatore] incida direttamente su atti che siano espressione di poteri titolari di attribuzioni non legislative o che siano, diversamente dalla legge, direttamente giustiziabili dai singoli destinatari». Cfr. R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità”*, cit., p. 8.

³⁸ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., par. 5 Cons. diritto.

³⁹ A. CELOTTO, *Uso e abuso*, cit., p. 4; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione*, cit., p. 16.

La conseguenza immediata dell'agire in carenza di potere è l'inidoneità dell'atto di conversione illegittimo ad innovare l'ordinamento giuridico e, pertanto, «anche ad abrogare la precedente normativa»⁴⁰. Nessun effetto potrebbe derivare dalla normativa adottata in difetto del presupposto per la conversione, nemmeno per la modifica o la sostituzione di altre disposizioni già vigenti nell'ordinamento; pertanto, la disciplina in materia di stupefacenti precedente alla riforma del 2006 torna ad applicarsi in mancanza di un valido effetto abrogativo⁴¹. Per esemplificare il senso delle proprie affermazioni la Corte richiama due precedenti decisioni: la [sentenza 17 dicembre 2010, n. 361](#)⁴², e la [sentenza 11 aprile 2011, n. 123](#)⁴³.

Tale rinvio, però, più che fornire elementi di chiarezza complica notevolmente il profilo dell'effetto concreto della decisione della Corte.

Senza volersi dilungare in merito alle vicende che hanno condotto alla [sentenza n. 361 del 2010](#)⁴⁴ occorre, però, osservare che in quella circostanza la Corte aveva affermato che «una mera parvenza di legge, priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuta atto legislativo [è] insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere»⁴⁵. Riprendendo tale precedente (assieme a quello analogo della [sentenza n. 123 del 2011](#)) e ribadendo l'inidoneità della conversione siffatta ad innovare l'ordinamento giuridico, la Corte sembra intendere la propria pronuncia alla stregua non di una dichiarazione di incostituzionalità ma di nullità-inesistenza della legge. La differenza non è di poco conto perché, nel primo caso, non è scontato che dall'eliminazione della legge incostituzionale possa derivare la reviviscenza della legge previgente⁴⁶; nel secondo, invece, si assume che la fonte nulla-inesistente, perché carente dei requisiti costituzionali che la identificano, non ha mai

⁴⁰ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., *ibidem*.

⁴¹ Cfr. V. MANES e L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in [www.diritto penale contemporaneo.it](#), 2014, p. 8 ss.; G. M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione*, cit., p. 10.

⁴² [Corte cost., 17 dicembre 2010, n. 361](#), in *Giur. cost.*, 2010, p. 5084 ss., con note di G. D'ALESSANDRO, *Una «mera parvenza» di legge regionale al giudizio della Corte costituzionale*; A. CELOTTO, *Postilla in tema di abrogazione «eliminativa»*; A. PACE, *Postilla: la legge incostituzionale come legge nulla ma esistente e una legge per decreto davvero inesistente*.

⁴³ [Corte cost., 11 aprile 2011, n. 123](#), in *Giur. cost.*, 2011, p. 1686 ss., con note di G. D'ALESSANDRO, *Forma dat esse rei, ovvero quand'è che può parlarsi di «legge» e di legge «nulla-inesistente»*; A. PACE, *Postilla. La legge incostituzionale è nulla, non annullabile*.

⁴⁴ Si tratta della curiosa vicenda di una «legge» della Regione Calabria approvata, non mediante deliberazione del Consiglio, ma tramite decreto del Presidente della Regione in qualità di commissario *ad acta*. Tale decreto andava ad attuare l'intesa fra Stato, Regioni ed enti locali per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Tuttavia, tale intesa andava attuata per via legislativa dalle Regioni, mentre si pretendeva di qualificare il suddetto decreto appunto come legge regionale. Il Governo aveva sollevato conflitto intersoggettivo contro gli atti di promulgazione e pubblicazione del «decreto-legge» regionale e la Corte lo aveva dichiarato inammissibile proprio sulla scorta di assenza di lesività essendo l'atto inidoneo ad innovare l'ordinamento giuridico.

⁴⁵ [Corte cost., 17 dicembre 2010, n. 361](#), cit., par. 5 Cons. diritto.

⁴⁶ A. M. SANDULLI, *Legge*, in *Noviss. dig. it.*, vol. IX, Torino, 1963, p. 651. Su tale aspetto v. anche G. PARODI, *Commento all'art. 136 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., p. 2660.

prodotto alcun effetto nell'ordinamento e come tale sarebbe verosimile che la pronuncia della Corte possa determinare il ritorno in vita delle norme precedentemente abrogate⁴⁷.

Va osservato, comunque, che in questo caso la Corte non usa il termine “reviviscenza” ma “torna ad applicarsi”⁴⁸, perché, sempre nella stessa ottica, non potrebbe logicamente parlarsi di reviviscenza per un atto mai formalmente abrogato da un altro privo dei necessari requisiti per farlo. Si tratterebbe di norme, quindi, che persistono nel loro vigore ma sono state momentaneamente non applicate in presenza di un atto privo di efficacia⁴⁹.

A prescindere da questa considerazione, più di un dubbio emerge dai passaggi che la Corte dedica al profilo dell'inidoneità della fonte a produrre effetti e della “reviviscenza”. Innanzitutto, la Corte costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della legge e degli atti con forza di legge, non dovrebbe curarsi del profilo attinente alle concrete ricadute applicative della decisione che spettano, invece, al giudice comune che, nel risolvere il caso concreto, potrà ritenere di non applicare la vecchia norma, salvo la garanzia per gli effetti *in malam partem* della decisione⁵⁰. Invece, in modo apodittico e come poche volte aveva fatto in passato⁵¹, essa dichiara l'illegittimità delle norme sottoposte al suo scrutinio e impone il ripristino della vecchia normativa. Ma, aspetto ulteriormente problematico è che la Corte svolge il proprio controllo soltanto sugli atti identificabili come leggi o atti con forza di legge, ossia atti che siano dotati dei requisiti essenziali stabiliti dalla Costituzione per la loro efficacia giuridica, dichiarandone, nel caso, l'illegittimità. Accertare se un atto è “legge” o “non legge” spetterebbe al giudice comune che è chiamato ad applicarlo⁵².

⁴⁷ Per tale tesi v. V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di legge limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 563 ss.; E. GARBAGNATI, *Efficacia nel tempo della decisione di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 213. Tale tesi non è però unanime ponendosi all'estremo dell'altra tesi che nega, in ogni caso, la possibilità di una reviviscenza, e di quella (intermedia) che distingue a seconda del tipo di norma dichiarata incostituzionale. Per una completa ricostruzione degli orientamenti dottrinali al riguardo cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.* Treccani, vol. XVII, Roma, 1998, p. 4 s.

⁴⁸ A. FRANCO, *Evidente disomogeneità*, cit., p. 21 ss. Sul punto v. anche C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale*, cit., p. 510.

⁴⁹ Al riguardo cfr. F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, p. 669; P. A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità consequenziale*, in *Giur. cost.*, 1974 p. 1404 ss. Più di recente configura l'abrogazione non come cessazione di efficacia ma come limitazione diacronica dell'efficacia di altra fonte A. CELOTTO, *Postilla*, cit., p. 5099.

⁵⁰ G. P. DOLSO, [La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva: note su testi unici e reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale](#), in [www.diritto.it](#), settembre 2013.

⁵¹ In particolare si veda [Corte cost., 23 aprile 1974, n. 107](#), in *Giur. cost.*, 1974, p. 761 ss., con la nota di A. FRANCO, *Considerazioni sulla dichiarazione d'incostituzionalità di norme espressamente abrogatrici*, ivi, p. 3436 ss.; e [Corte cost., 23 aprile 1986, n. 108](#), in *Giur. cost.*, 1986, p. 582 ss., con nota di M. RAVERAIRA, *Necessità e urgenza dei decreti legge e legge di conversione*.

⁵² G. D'ALESSANDRO, *Una «mera parvenza»*, cit., p. 5097. La dottrina non è unanime nel sostenere questa tesi; favorevoli all'accertamento dell'inesistenza da parte del giudice comune sono: O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 1954, p. 153; M. ROSSANO, *L'applicazione*

La Corte in questo caso sembra offrire una lettura diversa del vizio rispetto a casi passati⁵³, perché pare affermare che non ci si trovi di fronte ad una legge, ma al suo esatto negativo, una “non legge”, dove il suo riscontro va oltre il vizio di legittimità investendo l’accertamento dell’inesistenza dell’atto-oggetto⁵⁴.

Se la Corte giudica l’atto privo della necessaria forza per innovare l’ordinamento giuridico ne riconosce la sostanziale inesistenza ai fini della produzione di qualsivoglia effetto; ma il giudizio della Corte, dovendo riguardare un atto comunque esistente, avrebbe dovuto dar luogo ad una pronuncia di inammissibilità per carenza dell’oggetto⁵⁵.

La valutazione delle circostanze concrete non consente di affermare l’inesistenza dell’oggetto del giudizio nel caso in commento, posto che sarebbe del tutto insostenibile, ma a seguire la logica della Corte costituzionale, il ragionamento rischia di impattare contro il dato reale⁵⁶. Infatti, per aversi inesistenza dell’atto questo dovrebbe essere privo di uno degli

della legge e degli atti aventi efficacia di legge e la competenza del giudice ordinario o speciale, in *Giust. civ.*, 1956, p. CLXXXIX; G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, vol. I, *Il sindacato incidentale*, Napoli, 1962, p. 71; F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, vol. II, Milano, p. 297; P. SAITTA, *Considerazioni a proposito di una legge (presumibilmente) approvata in testi tra loro parzialmente divergenti*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 43; in modo ancora più radicale, E. REDENTI, *Illegittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957, p. 19; C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, Padova, 1950, p. 273. Di avviso contrario, nel senso che l’accertamento dell’inesistenza della legge spetterebbe sempre alla Corte costituzionale: A. TESAURO, *La Corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubb.*, I, 1950, p. 226; P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile* (1950), in *Id.*, *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, 1968, p.404 ss.; G. AZZARITI, *Il sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Id.*, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, p. 162; G. G. STENDARDI, *La Corte costituzionale*, Milano, 1955, p. 66 s.; C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, p. 5. In ogni caso, è stato sostenuto (D. NOCILLA, “*Inesistenza*” della legge, cit., p. 730 s.) che non sarebbe possibile distinguere due ipotesi distinte di invalidità dell’atto legislativo che, a seconda della gravità, sarebbero rilevabili dal giudice comune oppure dalla Corte costituzionale; ogni vizio dell’atto andrebbe accertato sollevando questione di legittimità costituzionale, salvo l’ipotesi di un atto che non rivesta neppure la «mera apparenza di una legge», in questo caso sarebbe il giudice comune (e non la Corte costituzionale, pena l’inammissibilità per carenza dell’oggetto) a rilevare l’esistenza-inesistenza dell’atto. Per una ricostruzione più dettagliata dei possibili orientamenti e ulteriori indicazioni bibliografiche cfr. A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, p. 98 s.

⁵³ In particolare, diverso era stato il giudizio per i decreti privi dei presupposti di necessità e urgenza. Cfr. A. PACE, *Postilla. La legge incostituzionale*, cit., p. 5103.

⁵⁴ G. D’ALESSANDRO, *Forma dat esse rei*, cit., p. 1708; D. NOCILLA, “*Inesistenza*” della legge, cit., p. 728.

⁵⁵ D. NOCILLA, “*Inesistenza*” della legge, cit., p. 736, propende per tale conclusione in quanto l’accertamento sull’esistenza dell’atto andrebbe in ogni caso effettuata dal giudice comune (il quale non opererebbe comunque una disapplicazione di un atto inesistente che, in quanto tale, non potrebbe essere né applicato né disapplicato); se il giudice solleva la questione ritenendo l’atto esistente, l’accertamento di segno opposto da parte della Corte (di inesistenza) contrasterebbe con la necessità che il proprio giudizio abbia un oggetto legislativo determinato.

⁵⁶ Tale aspetto richiederebbe sicuramente una trattazione più ampia ed approfondita, viste le complesse implicazioni teorico-dogmatiche che ne derivano, che sarebbe difficile conciliare con l’economia del presente lavoro, ciò non toglie la doverosa esposizione dei dubbi emergenti dalle brevi battute dedicate dalla Corte a questi argomenti. Non a caso la problematica è stata oggetto di complessi dibattiti, sia negli anni passati che in quelli più vicini al momento in cui si scrive, dei quali è opportuno fare menzione rinviando, oltre alle opere già citate, tra i tanti, alle osservazioni di: P. A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1476 ss.; M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano,

elementi formali indispensabili ad affermarne materialmente l'esistenza⁵⁷; nell'ipotesi in esame, invece, non sembra che si possa contestare il fatto che, ad ogni modo, la conversione in legge così posta in essere – per quanto contrastante con la norma dell'art. 77 Cost. ed affetta da illegittimità costituzionale – sia pur sempre atto di esercizio della funzione legislativa esistente nella sua materialità⁵⁸.

5. Resta da approfondire un ultimo profilo della decisione, ad un tempo apprezzabile e problematico: quello attinente ai rilievi concernenti il rispetto delle regole del procedimento parlamentare di fronte alla prassi della conversione in legge con maxiemendamenti governativi sui quali è posta la questione di fiducia⁵⁹.

È apprezzabile che la Corte assuma una netta presa di posizione rispetto a due fenomeni deteriori della prassi legislativa, il maxiemendamento e la questione di fiducia sullo stesso, ma sorgono dubbi ove si pongono a raffronto queste affermazioni con quelle evasive della [sentenza n. 237 del 2013](#).

Procedendo con ordine, la Corte afferma che le modifiche apportate in sede di conversione al sistema sanzionatorio in materia di stupefacenti sono di tale incisività per il rilievo politico, giuridico e scientifico che assumono, che «avrebbero richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.»⁶⁰. Tuttavia, esse sono state inserite attraverso un maxiemendamento governativo⁶¹ interamente sostitutivo del disegno di legge di conversione presentato direttamente in Assemblea e sul quale è stata posta la questione di fiducia sia alla Camera che al Senato. In questo modo sarebbe stato impedito sia ogni intervento diretto ad emendare il testo del disegno di legge di conversione, che il normale svolgimento dell'esame in Commissione referente richiesto dall'art. 72 Cost.

1963m p. 904 ss.; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, p. 874 ss.; A. M. SANDULLI, *Natura funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1959, p. 22 ss.; F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc. giur.* Treccani, vol. I, Roma, 1988; S. PUGLIATTI, *Abrogazione (teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, p. 141 ss.

⁵⁷ Al riguardo A. M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi (1969)*, in ID., *Scritti giuridici*, I, Napoli, 1990, p. 605.

⁵⁸ D. NOCILLA, *"Inesistenza" della legge*, cit., p. 732 s.

⁵⁹ Evidenzia il particolare merito della pronuncia in commento nel censurare la prassi distorta del maxiemendamento del Governo abbinato alla questione di fiducia in sede di conversione, R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 2 maggio 2014, p. 16 s., tuttavia, riconosce, allo stesso tempo, che tali affermazioni difficilmente troveranno concreto riscontro se non ci sarà un complessivo mutamento nel sistema dei rapporti istituzionali tra Governo, Presidente della Repubblica e Parlamento nello svolgimento della funzione legislativa.

⁶⁰ [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., par. 4.4. Cons. diritto.

⁶¹ Introducendo quanto già contenuto in un autonomo disegno di legge (A.S. 2953) e bloccato in Senato in attesa di approvazione. Tale aspetto è indice verosimile di un abuso dei mezzi di conversione per introdurre in tempi rapidi una disciplina priva di necessità e urgenza, e non omogenea al decreto, ma difficile da approvare per le vie ordinarie. [Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32](#), cit., *ibidem*.

Il monito della Corte si apprezza soprattutto alla luce delle perplessità e delle osservazioni critiche manifestate in dottrina circa la conformità a Costituzione di tale prassi⁶². In particolare, ciò si evidenzia nella misura in cui la presentazione in Aula di una disciplina del tutto innovativa mediante maxiemendamenti vanifica il principio del previo affidamento alle Commissioni competenti in sede referente proprio del procedimento ordinario, secondo il quale «ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera»⁶³. Inoltre, sarebbe preclusa la possibilità di una “reale” approvazione «articolo per articolo»⁶⁴ sulla base di una considerazione meramente formalistica secondo cui l’articolo in questo caso è soltanto uno. Così appare sostanzialmente condivisibile l’osservazione per cui «l’abbinamento della questione di fiducia ad emendamenti-controprogetti comporta di per sé alcune conseguenze la cui legittimità costituzionale è quantomeno dubbia»⁶⁵.

Il punto controverso che, invece, si pone è il seguente: è difficile accertare le ragioni per cui la Corte giunge a tali conclusioni, in questa pronuncia, mutando completamente la propria posizione rispetto alla [sentenza n. 237 del 2013](#), che, tra l’altro, non richiama nemmeno.

La sentenza del 2013 riguardava il diverso caso di una disposizione di delega inserita in sede di conversione. Nel commentare la decisione⁶⁶ era stata segnalata la dubbia compatibilità della prassi del combinato maxiemendamento governativo e questione di fiducia con le disposizioni costituzionali che regolano il c.d. procedimento ordinario di delega legislativa. La Corte, in questo caso⁶⁷, si era limitata a richiamare la [sentenza 26 luglio 1995, n. 391](#)⁶⁸, ove già aveva avuto modo di osservare che «ponendo la fiducia, la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari, comporti che la discussione e la votazione si vengano a concentrare – ai sensi dell’art. 116, comma 2, del Regolamento della Camera – sull’articolo unico del disegno di conversione, soddisfacendo il tal modo il disposto della norma costituzionale».

⁶² In particolare, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002, p. 4; G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, 1998, p. 139 s. Più di recente v. M. MANETTI, *La via maestra*, cit., p. 297. Non ritiene particolarmente lesiva la prassi dei maxiemendamenti D. CODUTI, *Il Governo*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, p. 284.

⁶³ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 817.

⁶⁴ N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO e E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.

⁶⁵ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 246 ss.

⁶⁶ Sia consentito rinviare al mio [La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la “svolta della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013](#), in [Consulta Online](#), 2014.

⁶⁷ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), cit., par. 9.5. Cons. diritto.

⁶⁸ [Corte. Cost., 26 luglio 1995, n. 391](#), in *Giur. cost.*, 1995, p. 3824 ss. Sul richiamo a tale pronuncia si veda diffusamente P. TORRETTA, *Conversione di decreto legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazione sull’ammissibilità di procedure parlamentari “due in uno” con interessanti spunti sull’autonomia regolamentare delle Camere*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 20 dicembre 2013, p. 8.

Appare certamente apprezzabile la scelta della Corte di abbandonare la propria posizione di chiusura con un monito importante al legislatore, ma non si riesce a comprendere la ragione di tale mutamento, soprattutto confrontando le vicende che hanno caratterizzato la decisione del 2013 e quella in esame.

Da un punto di vista puramente fattuale, è condivisibile ritenere che una riforma sanzionatoria di tale portata dovesse avvenire attraverso i più meditati meccanismi del procedimento ordinario, con il necessario esame delle Commissioni, ma si tratta di un giudizio svincolato da sanzione espressa. Diverso è il caso di una disposizione di delega inserita in sede di conversione: lì è la stessa Costituzione, all'art. 72, comma 4, a prescrivere comprensivamente non solo la riserva di assemblea, ma anche l'obbligo di procedimento ordinario per i disegni di legge di delega legislativa⁶⁹; eppure la Corte ha deciso diversamente omettendo del tutto di considerare che la delega era stata inserita attraverso un maxi emendamento governativo presentato direttamente in assemblea e sul quale era stata posta una questione di fiducia preclusiva sia della necessaria approvazione "articolo per articolo" che dell'esame in Commissione referente.

Alla luce di ciò il monito finisce per perdere gran parte della sua forza, oltre che per l'estrema flessibilità con cui la Corte, a seconda del caso, può approfondire o sorvolare su determinati aspetti del caso sottoposto al proprio giudizio, anche perché essa si riferisce ad una questione già altrimenti accolta sotto diversi profili, mentre nei casi in cui una scelta analoga possa porsi di per sé a fondamento dell'incostituzionalità resta tutto da verificare il proseguimento sulla via intrapresa⁷⁰.

La lettura della [sentenza n. 32 del 2014](#) consente di proporre osservazioni generali sulla sua portata. La decisione ha avuto sicuramente il grande merito di ribadire le tesi già espresse nella [sentenza n. 22 del 2012](#) senza fraintendimenti sul senso del proprio orientamento in tema di conversione in legge ed omogeneità rispetto al decreto legge. Nella sua portata sostanziale non v'è spazio per indecisioni ed è chiara la linea a cui dovrà attenersi per il futuro il legislatore.

Essa offre anche interessanti spunti di riflessione su questioni appena accennate e non determinanti ai fini della dichiarazione d'incostituzionalità, ma che, forse, avrebbero richiesto una più approfondita esposizione in motivazione. I problemi che si porrebbero sono distinti: per ciò che concerne la questione concernente l'effetto (o meglio, il non effetto) della legge dichiarata incostituzionale, forse pressata dall'esigenza di garantire la certezza del diritto, la Corte si pronuncia anche sul diritto residuo applicabile a seguito della sua decisione invadendo un campo che, invece, dovrebbe essere riservato al giudice ordinario; inoltre, la negazione di idoneità ad innovare l'ordinamento per le disposizioni dichiarate incostituzionali potrebbe

⁶⁹ Al riguardo, già prima della sentenza del 2013, G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., p. 2497 ss.

⁷⁰ Resta più di un dubbio alla luce di casi analoghi a quello deciso con la [sentenza n. 237 del 2013](#) che sono stati tutti immediatamente bocciati con pronunce di manifesta infondatezza. Cfr. *retro*, nota 23.

lasciare spazio a fraintendimenti sul ruolo della Corte e sugli effetti delle proprie sentenze (che sono di incostituzionalità e non di accertamento della inesistenza); vista l'estrema complessità della questione probabilmente meglio sarebbe stato sorvolare sul punto e lasciare che fossero i giudici nei casi concreti ad essi sottoposti a risolvere il problema del diritto applicabile (il che verosimilmente avrebbe condotto allo stesso risultato pratico che si voleva ottenere). Per quanto concerne, invece, il profilo che attiene ai rilievi procedurali della conversione in legge e alle problematiche connesse al maxiemendamento con questione di fiducia, il timore è che quella della Corte possa essere una mera "affermazione di principio" in un giudizio dove essa assume un peso specifico piuttosto basso; ciò sembra trovare riscontro nel diverso orientamento tenuto in casi in cui una posizione analoga sul punto poteva risultare decisiva; nulla esclude la possibilità che in futuro il Giudice delle leggi possa mutare nuovamente orientamento⁷¹.

Come già avvenuto con la [sentenza n. 1 del 2014](#)⁷², pur a fronte di pronunce pienamente condivisibili e auspicabili sotto il profilo del merito delle questioni decise, la Corte si espone ad osservazioni più o meno critiche per gli aspetti "accessori". Presa dall'intento di meglio specificare il significato e gli effetti delle proprie decisioni, anche e soprattutto per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, apre ad aspetti di notevole complessità, alcuni dei quali attendono una compiuta soluzione.

⁷¹ D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione*, cit., p. 18; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega*, cit., p. 13.

⁷² In questo caso ciò che ha destato più di una perplessità, oltre al profilo relativo all'accesso al giudizio innanzi alla corte e alla dubbia rilevanza della questione, è l'aspetto degli effetti della decisione della Corte sulle convalide delle elezioni ancora pendenti.