

**La disciplina dei commissari provinciali tra potere legislativo e giudicato costituzionale:
note su una riforma all'italiana**
di Francesco Gallarati

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La riforma delle Province e la sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2013. - 3. La "reazione" del Governo alla declaratoria di incostituzionalità. - 4. La conversione mediante soppressione e contestuale riproduzione nel testo della legge di conversione. - 5. Le leggi di sanatoria e l'accertamento contenuto nella declaratoria di incostituzionalità. - 6. Le leggi di sanatoria e la cessazione di efficacia della norma dichiarata illegittima. - 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Definire in quale misura la discrezionalità del potere legislativo possa essere limitata per effetto della pronuncia di un organo giurisdizionale, quale la Corte Costituzionale, è questione delicata e controversa. Si tratta, infatti, di individuare il limite, oltrepassato il quale l'esercizio del potere legislativo diviene illegittimo, in quanto posto in essere in violazione del riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione.

La vicenda relativa alla gestione commissariale della Provincia di Genova, sulla quale si è pronunciato prima il T.A.R. della Liguria con sentenza n. 295 del 2014¹ e, poi, il Consiglio di Stato con sentenza n. 1643 del 2014,² offre l'occasione per rinnovare la riflessione su alcuni aspetti di tale questione.³ In relazione a questa vicenda, infatti, due profili sono venuti in rilievo: da un lato si è posto il problema di determinare quale rapporto intercorra tra un decreto-legge e la relativa legge di conversione, al fine di definire, in particolare, quali limiti incontri lo scrutinio della Corte Costituzionale, in relazione alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost.; dall'altro lato, si è posta la questione relativa all'efficacia delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale nei riguardi dell'esercizio del potere legislativo.

Nella primavera del 2012 l'allora Presidente della Provincia di Genova aveva rassegnato le dimissioni anticipatamente rispetto alla scadenza naturale del mandato. Divenute irrevocabili le dimissioni,⁴ è stato nominato un commissario straordinario «per la provvisoria gestione dell'ente

¹ T.A.R. Liguria, sez. II, 21.02.2014, n. 295.

² Cons. Stato, sez. III, 07.04.2014, n. 1643. In precedenza, il Consiglio di Stato aveva sospeso, in via cautelare, gli effetti della sentenza del T.A.R. con decreto monocratico, 06.03.2014, n. 1000, pronunciato ai sensi degli artt. 56 e 98, c. 1, c.p.a.

³ Sulla medesima vicenda legislativa, cfr., in particolare, S.M. CICCONE, *Conversione in legge mascherata e violazione del giudicato costituzionale*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, dicembre 2013, 1 ss.; M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *www.federalismi.it*, 1 ss.; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2013, 1 ss.

⁴ Ai sensi dell'art. 53 del T.U.E.L., «Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario straordinario».

fino alla elezione di nuovi organi provinciali»,⁵ in applicazione dell'art. 23, c. 20 del decreto-legge n. 201 del 2011.⁶

Essendo sopravvenuta la declaratoria di incostituzionalità di quest'ultima disposizione,⁷ il T.A.R. Liguria, accogliendo il ricorso proposto da un ex consigliere provinciale, ha annullato il provvedimento di nomina del commissario straordinario, in quanto – secondo il giudice ligure – per effetto della sentenza della Corte Costituzionale, esso sarebbe stato privato della propria «fonte normativa».⁸

Sulla medesima vicenda si è successivamente pronunciato il Consiglio di Stato, il quale, avendo ravvisato un difetto di interesse in capo al ricorrente di primo grado, ha riformato la sentenza del T.A.R., confermando, di fatto, la legittimità della nomina del commissario straordinario. In questo modo, il Consiglio di Stato ha evitato di affrontare la questione sollevata dall'appellato, in ordine alla legittimità costituzionale di una norma di legge (l'art. 2, c. 1, della legge n. 119 del 2013) che aveva fatto salvi i provvedimenti di nomina dei commissari straordinari adottati in applicazione di una disposizione (l'art. 23, c. 20 del d.l. n. 201 del 2011) dichiarata incostituzionale per vizi formali. La pronuncia del Consiglio di Stato ha quindi lasciato impregiudicato l'interesse per una questione che trascende la singola fattispecie e che, semplificando, può essere riassunta in questi termini: può il legislatore “sanare” un provvedimento adottato in applicazione di una legge successivamente dichiarata incostituzionale per vizi formali?

2. La riforma delle Province e la sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2013

In via preliminare, prima di affrontare tale questione, occorre ripercorrere l'evoluzione della legislazione che, tra il 2011 e il 2013, ha interessato le Province e, in particolare, la figura del Commissario straordinario provinciale.⁹

⁵ La nomina del commissario straordinario della Provincia di Genova è avvenuta con Decreto del Presidente della Repubblica del 9 maggio 2012.

⁶ Su quest'ultima disposizione, nonché sulle altre citate nel presente paragrafo, si tornerà più diffusamente nel corso del paragrafo seguente. V., *infra*, par. 2.

⁷ Corte Cost., 03.07.2013, n. 220.

⁸ Così il T.A.R. Liguria, nella sentenza n. 295 del 2014, laddove statuisce che «l'inapplicabilità della norma, conseguente alla declaratoria di incostituzionalità, di cui è parola all'art. 30, comma 3, l. n. 87/1953, depone invece nel senso che è fondato il ricorso. Infatti, relativamente alla vicenda in esame, agli atti impugnati ed al procedimento da cui sono scaturiti non trova applicazione l'art. 23, comma 20, d.l. cit., che è – va sottolineato – la fonte normativa di essi. La sua sopravvenuta inidoneità a spiegare effetti, e quindi a fondare la legittimità degli atti impugnati, corrisponde toto corde al motivo di censura dedotto dal ricorrente».

⁹ Per una ricostruzione della legislazione in materia di gestioni commissariali provinciali relativa al periodo in esame, cfr., *ex multis*, S.M. CICCONE, *Conversione in legge mascherata*, cit., 1 ss.; P. CIARLO, *Il disordine delle Province*, in *confrontocostituzionali.eu*, 29 novembre 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *forumcostituzionale.it*; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, cit.; D. SERVETTI, *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro e reazioni immediate alla decisione*, in *Dirittiregionali.org*. Per un'analisi del processo di riforma delle Province che ha avuto inizio nel 2011 e che è in corso ancora oggi, si rinvia ad altri scritti, tra cui, *ex multis*, C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2/2013, 361-386; R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, 899 ss.; M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *www.federalismi.it*, 18/2012; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Le ist. del feder.*, 2011, 467 ss.; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *www.federalismi.it*.

Come noto, nel 2011 il Governo Monti intraprese un processo di riforme che avrebbe dovuto condurre, in breve tempo, all'abolizione delle Province. Tale riforma, nell'intenzione dell'Esecutivo, avrebbe dovuto essere attuata mediante una serie di interventi volti a "smantellare" progressivamente la disciplina legislativa in materia. Un primo, importante passo in questa direzione fu compiuto con l'adozione dell'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 (cd. Decreto Salva Italia).

Per effetto di tale disposizione, il legislatore da un lato svuotò la provincia di gran parte delle funzioni che in precedenza le erano state attribuite dalla legge, conservando in capo a tale ente esclusivamente la funzione di indirizzare e di coordinare le attività poste in essere dai Comuni;¹⁰ dall'altro lato, modificò profondamente la disciplina degli organi della provincia, eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio provinciale fosse composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e, infine, disponendo che il Presidente della Provincia fosse eletto dal Consiglio tra i propri componenti.¹¹

In attesa che una legge ne stabilisse le modalità elettorali,¹² si pose la necessità di evitare che gli organi provinciali in scadenza venissero rinnovati mediante nuove elezioni. Onde porre rimedio a tale problema, l'art. 23, c. 20, così come modificato in sede di conversione, stabiliva che «agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'art. 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino a scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali».

In altre parole, tale disposizione prevedeva che dovessero essere commissariati, secondo quanto disposto dall'art. 141 del Testo Unico degli locali,¹³ tutti gli organi provinciali in scadenza nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del Decreto Salva Italia e il 31 dicembre 2012. Quest'ultimo, infatti, era il termine entro il quale, originariamente, avrebbe dovuto essere adottata la legge elettorale provinciale.

Avvicinandosi tale data, non essendo stata adottata la legge elettorale, il Governo dovette correre ai ripari: venne quindi inserita nel testo della legge di stabilità (legge n. 228 del 2012) la disposizione di cui all'art. 1, c. 115, per effetto della quale, da un lato, veniva prorogato di un anno il termine per l'adozione della legge elettorale («entro il 31 dicembre 2013») e, dall'altro, veniva disposto il commissariamento anche delle province i cui organi venissero a scadere in una data compresa tra il 5 novembre 2012¹⁴ e il 31 dicembre 2013.¹⁵

¹⁰ Ai sensi dell'art. 23, comma 14, del d.l. 201 del 2011, «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

¹¹ Art. 23, commi 15, 16 e 17 del d.l. n. 201 del 2011.

¹² Ai sensi dell'art. 23, c. 16 del d.l. n. 201 del 2011, le modalità di elezione avrebbero dovuto essere stabilite entro il 31 dicembre 2012. Tale termine fu poi prorogato di un anno, per effetto dell'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012.

¹³ Ai sensi dell'art. 141 del T.U.E.L., qualora non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi provinciali, ad esempio a causa delle dimissioni del Presidente della Provincia, «i consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno» (art. 141, c. 1, lett. b, punto 2). In questi casi, inoltre, «con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso». Il rinnovo del consiglio, infine, «deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge» (art. 141, cc. 3 e 4).

¹⁴ La scelta del 5 novembre come *dies a quo* non era casuale: in quella data, infatti, era stato adottato il d.l. n. 188 del 2012, poi non convertito in legge.

Si venne così a determinare una stratificazione di interventi normativi, in esito alla quale coesistevano gestioni commissariali provinciali basate su due diversi fondamenti normativi: l'art. 23, c. 20 del d.l. n. 201 del 2011 per le prime, l'art. 1, c. 115 della legge n. 228 del 2012 per le seconde.¹⁶ Questo era il quadro normativo vigente in materia di commissariamenti provinciali, quando, nel luglio del 2013, è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 220.

La questione di costituzionalità era stata promossa, in via d'azione,¹⁷ da alcune Regioni, le quali avevano prospettato diversi profili di illegittimità costituzionale, formali e sostanziali,¹⁸ in riferimento alla normativa recante la cosiddetta riforma delle Province e, in particolare, ai due decreti legge che avevano inciso maggiormente su tale disciplina: il d.l. n. 201 del 2011 e il d.l. n. 95 del 2012.¹⁹

In quell'occasione la Corte ha dichiarato incostituzionali diverse disposizioni di tali decreti – tra le quali, per quanto interessa in questa sede, il 20° comma dell'art. 23 del Decreto Salva Italia²⁰ – avendo ritenuto che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un

¹⁵ L'art. 1, c. 115, cpv. 3 della legge n. 228 del 2012, disponeva che «nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verificano la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'art. 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013».

¹⁶ Cfr. la Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 93 del 2013.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87. In via preliminare, la Corte ha respinto l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui i ricorsi avrebbero dovuto essere dichiarati inammissibili in quanto le Regioni non sarebbero legittimate ad agire a tutela delle attribuzioni degli enti locali. La Consulta, richiamando un proprio indirizzo consolidato, ha affermato che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (cfr. considerato in diritto n. 5.1, il quale rinvia, a sua volta, alle sentenze n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

¹⁸ Oltre che con l'art. 77, la normativa dettata in materia di riforma delle Province appariva in contrasto altresì con l'art. 133 Cost., ai sensi del quale «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione». Sotto quest'ultimo profilo, la Corte si è espressa in maniera meno decisa. Se da un lato, infatti, essa ha riconosciuto che «esiste una incompatibilità logica e giuridica tra il decreto-legge, che presuppone che si verificano casi straordinari di necessità ed urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere il frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà»; dall'altro, tuttavia, ha ritenuto che tale questione andasse «al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità» e quindi non ha valutato nel merito la fondatezza dell'eccezione avanzata dall'Avvocatura, secondo la quale il riordino complessivo delle Province non rientrerebbe nella previsione dell'art. 133, c. 1, Cost., in quanto la portata normativa di quest'ultimo sarebbe limitata alle singole modificazioni circoscrizionali. Su tale questione, in dottrina, v. M. BETZU, *Crucifige Provinciam!*, cit., 8 ss.; V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2012, 7 ss.; P. CIARLO, *Parere sul "riordino" delle Province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 35, e sulla conseguente deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012*, in *Federalismi.it*, 3.

¹⁹ Con riferimento a quest'ultimo decreto, in particolare, veniva sostenuta l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18. Con l'art. 17, il legislatore aveva nuovamente modificato la normativa in tema di funzioni delle Province, restituendo a tali enti una parte di quelle funzioni che, per effetto del d.l. n. 201 del 2011, le erano state sottratte. Con l'art. 18, invece, il legislatore aveva disposto l'istituzione di dieci Città metropolitane a partire dall'01.01.2014, prevedendo la contestuale soppressione delle relative Province.

²⁰ Veniva altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, nonché dei commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20-bis del d.l. n. 201 del 2011.

ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione» fosse incompatibile, sul piano logico e giuridico, con l'art. 77 Cost., «trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità ed urgenza"».²¹

In altri termini, la Corte ha ritenuto inadeguato lo strumento del decreto-legge per la realizzazione di riforme strutturali dell'ordinamento.²² Tali riforme, infatti, richiedono processi attuativi protratti nel tempo, inconciliabili con l'urgenza e l'immediatezza di effetti che caratterizzano tale strumento. Ciò non significa, tuttavia, che «sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con la legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative».

La Corte, quindi, non ha inteso escludere in maniera assoluta l'utilizzo (oltretutto della legge ordinaria, anche) del decreto-legge per attuare la riforma degli enti locali, ammettendolo anzi espressamente quando si tratti di adottare misure meramente organizzative. Ben potrebbe, infatti, il legislatore ricorrere alla decretazione d'urgenza «per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento».²³

Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale, l'intero progetto di riforma delle Province venne messo a rischio. Si pose quindi, sul piano politico, la necessità di evitare «un clamoroso passo indietro»²⁴ nel cammino delle riforme. Il Governo Letta tentò di porre rimedio a tale situazione, adottando tre diversi provvedimenti, volti a "neutralizzare" gli effetti della pronuncia della Corte: un d.d.l. costituzionale finalizzato ad eliminare la garanzia costituzionale delle Province,²⁵ un disegno di legge ordinaria, recante disposizioni in materia di Città metropolitane, Province ed Unioni di Comuni²⁶ e, infine, un decreto-legge – il d.l. 14 agosto 2013, n. 93 – in materia di commissariamento delle Province.²⁷

Quest'ultimo decreto, in particolare, rispondeva ad un'esigenza ben precisa: poiché la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità, tra gli altri, anche dell'art. 23, c. 20 del d.l. n. 201 del 2011, era sorta l'esigenza di fare salvi i provvedimenti di nomina dei commissari straordinari che in tale disposizione rinvenissero il proprio fondamento normativo.

A questo proposito, deve osservarsi – per inciso – che tale problema non riguardava tutti i provvedimenti di nomina emanati in forza dell'art. 23, c. 20, ma solamente quelli in relazione ai

²¹ Corte Cost., sent. n. 220 del 2013, considerato in diritto n. 12.1. Con questa pronuncia, la Corte ha dato seguito ad un suo recente orientamento, secondo il quale essa sarebbe legittimata a sindacare la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost. Su tale orientamento v. *infra*, par. 4.

²² Sull'opportunità, o meno, del ricorso alla decretazione d'urgenza nella riforma *de qua*, v. V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale*, cit., 4 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2012, 4 ss.; C. NAPOLI, *Il livello provinciale di governo nella legislazione "anticrisi" del Governo Monti*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2012, 11 ss.; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, cit.

²³ Corte Costituzionale, sentenza n. 220 del 2013, considerato in diritto n. 12.1.

²⁴ Così la relazione di accompagnamento al d.d.l. A.C. 1540 (v. nota 26).

²⁵ Disegno di legge costituzionale A.C. 1543, presentato alla Camera dei Deputati il 20 agosto 2013.

²⁶ Disegno di legge A.C. 1540, presentato alla Camera dei Deputati il 20 agosto 2013.

²⁷ A tale proposito, si è parlato di riforma "a tre velocità". Cfr. C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, cit., 16 ss.

quali potessero rinvenirsi rapporti o situazioni ancora pendenti, cioè suscettibili di fornire materia di giudizio.²⁸ Infatti, come noto, l'efficacia tendenzialmente "retroattiva" delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale incontra il limite dei rapporti esauriti, ossia di quei rapporti «insuscettibili di essere diversamente regolati con una pronuncia di un giudice basata sulla disapplicazione della legge dichiarata incostituzionale».²⁹ Ne consegue che, perché il provvedimento di nomina di un commissario straordinario potesse considerarsi suscettibile di annullamento, dovevano essere soddisfatte contestualmente due condizioni. Da un lato esso doveva essere stato adottato nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011 e il 5 novembre 2012: a partire da questa data, infatti, dispiegava i propri effetti il 115° comma dell'art. 1 della l. n. 228 del 2012, non inciso dalla pronuncia della Corte Costituzionale. Dall'altro lato, non doveva essere subentrata alcuna delle cause che – secondo la dottrina maggioritaria – determinano l'esaurimento del rapporto: la prescrizione del diritto, il giudicato e la decadenza dall'esercizio di un potere.³⁰

Nel caso della Provincia di Genova, entrambe le condizioni risultavano soddisfatte. La peculiarità di tale vicenda, infatti, risiedeva proprio nel fatto che, pur essendo trascorso più di anno dal *dies a quo* del termine di decadenza, il provvedimento di nomina del commissario straordinario non si era ancora consolidato, essendo pendente dinanzi al giudice amministrativo un ricorso, proposto tempestivamente, volto a farne dichiarare l'annullamento. Ciò spiega, peraltro, perché la sentenza del T.A.R. Liguria n. 295 del 2014 non possa essere considerata una "sentenza pilota":³¹ essa, infatti, è stata pronunciata in riferimento alla situazione venutasi a creare nella Provincia di Genova e, quindi, non potrebbe essere replicata, *sic et simpliciter*, in relazione ad altre gestioni commissariali.

3. La "reazione" del Governo alla declaratoria di incostituzionalità

Al fine di arginare gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale sulle gestioni commissariali provinciali, il Governo inserì nel decreto-legge n. 93 del 2013 – contenente, tra l'altro, misure «urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere» – una disposizione che, in primo luogo, faceva salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi provinciali e di conseguente nomina dei commissari straordinari adottati in applicazione dell'art. 23, c. 20 del d.l. n. 201 del 2011, nonché gli atti e i provvedimenti da essi adottati; in secondo luogo, prorogava fino al 30 giugno 2014 la durata delle gestioni commissariali disposte in applicazione dell'art. 23, c. 20, nonché dell'art. 1, c. 115 della l. n. 228 del 2012; infine, disponeva il commissariamento delle Province i cui organi fossero in scadenza nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 ed il 30 giugno 2014. .

Tale disposizione ha destato sin da subito più di un sospetto di incostituzionalità.³² Anche a prescindere dal fatto che, in aperta disapplicazione dell'art. 15, c. 3, della legge n. 400 del 1988 – ai sensi del quale il contenuto dei decreti legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al

²⁸ Sulla retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale, cfr., *ex multis*, G. BALLADORE PALLIERI, *Effetti e natura delle sentenze della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1965, 67 ss.; F. PIERANDREI, *Corte Costituzionale*, Milano, 1962, 968 ss.; A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte Costituzionale sulla legittimità delle leggi* (1959), oggi in *Scritti giuridici*, vol. I, Napoli, 1990, 395 ss.

²⁹ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 172.

³⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 172.

³¹ Diversamente da quanto sostenuto, all'indomani della pubblicazione della sentenza, da alcuni giornali.

³² S.M. CICONETTI, *Conversione in legge mascherata*, cit., 1 ss.; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, cit., 1 ss.

titolo» –, tale disposizione era stata inserita in un decreto-legge avente ad oggetto il contrasto della violenza di genere,³³ almeno altre due questioni di costituzionalità si profilavano.

In primo luogo, la risoluzione in via politica della questione relativa alle gestioni commissariali si scontrava, sul piano giuridico, con la questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.). Infatti, come emerge chiaramente sia dal preambolo del decreto³⁴ sia dal dibattito parlamentare sulla legge di conversione, mediante tale disposizione il legislatore aveva inteso neutralizzare gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale. In relazione a questo primo profilo, si poneva il quesito se costituisse violazione del giudicato costituzionale un intervento del legislatore, come quello *de quo*, che facesse salvi gli effetti prodotti da una disposizione dichiarata incostituzionale per vizi formali.

In secondo luogo, la soluzione adottata dal legislatore sembrava scontrarsi con l'art. 77 Cost. I principali sospetti di illegittimità costituzionale, infatti, erano dovuti al fatto che il legislatore avesse utilizzato proprio il decreto-legge, ossia lo stesso strumento già in precedenza sanzionato dalla Corte.³⁵

Nel caso di specie, inoltre, quest'ultimo profilo si è complicato ulteriormente in conseguenza dell'intervento del Parlamento, il quale, nel tentativo di sottrarre il decreto alla censura della Corte, in sede di conversione (legge n. 119 del 2013), ha cancellato la disposizione sospetta dal decreto-legge, riproducendone però parte del contenuto nell'art. 2 della legge di conversione.³⁶ Per effetto dell'art. 2 della legge n. 119 del 2013, quindi, sono stati fatti «salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, adottati in applicazione dell'art. 23, comma 20, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [...] nonché gli atti e i provvedimenti adottati, alla data di entrata in vigore della presente legge, dai medesimi commissari straordinari». Si noti che, come detto, è stata riprodotta solo la parte relativa alla sanatoria dei provvedimenti di nomina emanati in forza della disposizione dichiarata incostituzionale; non è stato, invece, disposto *pro futuro* il commissariamento degli organi provinciali in scadenza nel 2014. Tale rilievo non è affatto privo di conseguenze, come si avrà modo di chiarire in seguito.³⁷

Per effetto di tale manovra, quindi, le due questioni di costituzionalità suesposte, attinenti rispettivamente agli artt. 136 e 77 Cost., si sono riproposte in riferimento all'art. 2 della legge n. 119 del 2013. Occorre osservare, peraltro, che tali questioni, sebbene strettamente collegate, non sono perfettamente coincidenti. Se è vero infatti che, da un lato, qualora si riconoscessero in capo alla

³³ La quale considerazione, già di per se stessa, secondo la recente giurisprudenza costituzionale, potrebbe bastare a far dichiarare incostituzionale la disposizione *de qua*. V., in particolare, Corte Cost., 13.02.2012, n. 22. In dottrina cfr. S. BOCCALATTE, *La Corte manipola se stessa: la disomogeneità (evidente?) come motivo di illegittimità dei decreti-legge?*, in *Giur. cost.*, 2008, 3978 ss.

³⁴ Si legge infatti nel preambolo del decreto n. 93: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per assicurare legittimazione alle gestioni commissariali delle amministrazioni provinciali interessate dagli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 3 luglio 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché per garantire la continuità amministrativa degli organi provinciali ordinari e straordinari, nelle more della riforma organica dei livelli di governo provinciale e metropolitano».

³⁵ Cfr. S.M. CICONETTI, *Conversione in legge mascherata*, cit., 5 ss.

³⁶ Sull'opportunità di tale operazione e, soprattutto sulla sua idoneità a sottrarre la disposizione *de qua* al sindacato della Corte Costituzionale, v. *infra*, par. 4. Pare opportuno sottolineare sin da ora come, già in sede di dibattito parlamentare, vennero sollevati dubbi a questo proposito. Venne infatti osservato che «se lo strumento del decreto-legge, come la Corte Costituzionale ha chiarito, non è idoneo ad intervenire su questa materia, il problema non si risolve spostando la disposizione dal testo del decreto-legge al testo della legge di conversione».

³⁷ V., *infra*, par. 4.

disposizione *de qua* i medesimi vizi che avevano portato alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 23, c. 20 del decreto "Salva Italia" per violazione dell'art. 77 Cost., tale disposizione dovrebbe considerarsi doppiamente illegittima, in quanto posta in essere in violazione sia dell'art. 77 sia dell'art. 136 Cost.; dall'altro lato, invece, se anche si riconoscesse la legittimità della disposizione *de qua* alla luce dell'art. 77 Cost., non per questo se ne potrebbe dedurre, in via consequenziale, la conformità al giudicato costituzionale.

Su quest'ultima considerazione si tornerà nel corso dei paragrafi seguenti.³⁸

4. La conversione mediante soppressione e contestuale riproduzione nel testo della legge di conversione

In via preliminare, tuttavia, deve affrontarsi la questione relativa ai rapporti intercorrenti tra decreto-legge e legge di conversione. In particolare, occorre chiarire, per quanto possibile, quali rapporti intercorrano tra il d.l. n. 93 del 2013 e l'art. 2 della rispettiva legge di conversione. Come detto, il legislatore, sopprimendo l'art. 12 del decreto-legge e riproponendone parzialmente il contenuto nella legge di conversione, aveva inteso sottrarre tale disposizione al vaglio della Corte Costituzionale, in relazione alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost.

Occorre quindi chiedersi se tale operazione sia riuscita nel suo intento. Si tratta, cioè, di capire se, per effetto della sua soppressione e contestuale riproposizione nella legge di conversione, tale disposizione si configuri come autonoma e distinta rispetto al decreto-legge, oppure se sia comunque a questo connessa da un legame formale e/o sostanziale.³⁹

Tale questione non è mai stata oggetto di scrutinio da parte della Corte Costituzionale; tuttavia, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporto tra decreto-legge e legge di conversione è possibile trarre alcuni elementi utili per inquadrare il problema.⁴⁰

³⁸ Prima di procedere nell'analisi di tali questioni, deve constatarsi – per inciso – il silenzio serbato dal T.A.R. della Liguria sull'art. 2 della legge n. 119 del 2013. Come detto, il giudice amministrativo ligure ha annullato il provvedimento di nomina del commissario straordinario, ritenendo che esso fosse stato privato della propria fonte normativa per effetto della sentenza della Corte Costituzionale. Nel fare ciò, tuttavia, il Tribunale non ha fatto alcun riferimento alla disposizione *de qua*. Eppure, con ogni evidenza, tale disposizione, benché di dubbia legittimità costituzionale, era idonea a fornire al provvedimento di nomina un nuovo fondamento normativo. Proprio sulla base di tale considerazione il Consiglio di Stato aveva, in un primo momento, sospeso l'efficacia della sentenza del T.A.R., per effetto del decreto n. 1000/2014. Il Collegio aveva osservato, infatti, che «il Consiglio provinciale di Genova, comunque, non potrebbe rivivere, poiché la nomina del Commissario è stata convalidata con la successiva legge n. 119/2013».

³⁹ Una ricostruzione interessante è stata fornita, in un caso molto simile a quello qui in esame, da S. FOIS, *Problemi relativi agli effetti della conversione sull'impugnativa di decreti legge*, in *Giur. Cost.*, 1968, 184-185. L'A., in primo luogo, distingue tra conversione e riproduzione: «la riproduzione può configurarsi rispetto a disposizioni che erano e rimangono autonome nella vita e nell'efficacia, mentre la conversione si configura rispetto a disposizioni (quelle di un decreto-legge) le quali hanno vita ed efficacia solo nella e con la legge che le converte, così che con questa formano un tutt'uno». Occorre quindi chiedersi, secondo l'A., «se la disposizione della legge di conversione che risulti sostanzialmente identica a quella corrispondente del decreto-legge implichi o meno la volontà di convertirla: se, come sembra, tale volontà può dirsi che sussista, e se anzi può dirsi che essa risulta in maniera più netta ed evidente (data la sostanziale ripetizione della norma del decreto) che nel caso di vero e proprio emendamento, allora dovrà parlarsi semplicemente di "conversione" e non di "riproduzione". La conseguenza sarà [...] che l'impugnativa contro la disposizione ripetuta non solo non potrà considerarsi privata di oggetto, ma dovrà anche intendersi estesa alla disposizione che, ripetendo, ha inteso appunto convertire».

⁴⁰ Non sono molte neppure le riflessioni che la dottrina ha dedicato a questo tema. Per una ricostruzione dottrinale su questo argomento, v. S.M. CICONETTI, *Conversione in legge mascherata*, cit., 6 ss. Sullo stesso argomento v., altresì, S. FOIS, *Problemi relativi agli effetti della conversione*, cit., 171 ss.

Come noto, a partire dal momento in cui – con la sentenza n. 29 del 1995⁴¹ – la Corte Costituzionale ha riconosciuto la possibilità di dichiarare l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge per difetto dei presupposti di necessità ed urgenza,⁴² si è posta la questione se dovesse riconoscersi efficacia sanante alla legge di conversione, ovvero se fosse possibile estendere lo scrutinio *ex art. 77 Cost.* anche a tale legge.

Secondo un primo orientamento, attesa la piena discrezionalità di cui gode il Parlamento nell'approvazione delle leggi, dal momento in cui una disposizione riceve l'avallo parlamentare, essa sarebbe sanata dagli eventuali vizi che avessero riguardato il decreto-legge.⁴³ Secondo un altro orientamento, al contrario, la legge di conversione non potrebbe essere valutata distintamente dal decreto-legge, in virtù dei legami formali e sostanziali che intercorrono tra i due atti normativi.⁴⁴

La Corte Costituzionale, dopo avere a lungo oscillato tra le due posizioni, con la sentenza n. 171 del 2007⁴⁵ ha sposato decisamente il secondo orientamento, ammettendo la possibilità di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge di conversione per difetto dei presupposti di necessità ed urgenza.

Secondo la Consulta, infatti, l'attività parlamentare in sede di conversione differisce dall'ordinaria attività legislativa sotto due profili. Sotto un primo profilo – sostanziale – essa è fortemente condizionata dall'attività del Governo, in quanto «il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge».⁴⁶

Sotto un secondo profilo – formale – anche il percorso parlamentare relativo alla legge di conversione differisce dall'*iter* ordinario, nella misura in cui da un lato, ai sensi dell'art. 77 Cost., la

⁴¹ Corte Cost., 27.01.1995, n. 29, sulla quale v. il commento di C. NASI, *La Corte costituzionale fra vizi di legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 ultimo comma Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1995, 3677 ss. La prima declaratoria di incostituzionalità per difetto dei presupposti di cui all'art. 77 è stata pronunciata dalla Corte Costituzionale nella sentenza 24 ottobre 1996, n. 360.

⁴² La dottrina, in realtà, già da tempo auspicava una svolta in questo senso. Cfr., *ex multis*, F. SORRENTINO, *La Corte Costituzionale fra decreto legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. e soc.*, 1974, 506 ss.; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, pt. 1, 1433 ss.; ID., *Necessità ed urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in *Giur. Cost.*, 1986, n. 4, pt. 1, 601 ss.

⁴³ In questo senso, ad esempio, si era espressa la Corte Costituzionale nella sentenza n. 391 del 1995: «la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe, secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina "aggiunta" a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che – a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza dal Governo – non dispone di forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione».

⁴⁴ Questa interpretazione era stata avanzata, in un primo momento, dalla Corte con la sentenza n. 29 del 1995. Successivamente, tuttavia, essa aveva adottato un orientamento diverso con le sentenze n. 391 del 1995, 330 del 1996, n. 419 del 2000 e 29 del 2002. La sentenza n. 171 del 2007 ha posto fine a tale contrasto giurisprudenziale, estendendo il sindacato *ex art. 77 Cost.* alle leggi di conversione.

⁴⁵ Corte Cost., 23.05.2007, n. 171, sulla quale cfr., *ex multis*, F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dal secondo*, in *Giur. Cost.*, 2007, 1676 ss.; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte Costituzionale*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, 581 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 2677 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro. It.*, 2007, 1986 ss.

⁴⁶ Corte Cost., sentenza n. 171 del 2007, considerato in diritto n. 5.

presentazione del decreto per la conversione comporta la convocazione delle Camere «anche se sciolte»⁴⁷ e, dall'altro, i regolamenti parlamentari gli riservano una disciplina differente rispetto ai disegni di legge proposti dal Governo.⁴⁸

Ne consegue che le disposizioni della legge di conversione, in quanto tali, «non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso». Il difetto dei presupposti di necessità ed urgenza, quindi, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge. Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha escluso l'efficacia sanante della legge di conversione, dal momento che affermare che quest'ultima «sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».⁴⁹

Successivamente, con la sentenza n. 128 del 2008,⁵⁰ la Corte ha confermato tali principi in relazione ad una fattispecie sotto molti profili analoga a quella qui in esame. Anche in quel caso, infatti, il legislatore, in sede di conversione, aveva soppresso e contestualmente riprodotto la disposizione sospetta di incostituzionalità, con la differenza però che essa era stata inserita non già nella legge di conversione, bensì nel testo del decreto-legge.⁵¹

In definitiva, quindi, con riguardo alla valutazione della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, sembrano potersi distinguere quattro diverse modalità di conversione dei decreti-legge:

- a) la conversione "pura",⁵² per effetto della quale il decreto-legge viene convertito in legge *sic et simpliciter*. In relazione a questa ipotesi, non vi sono dubbi: la Corte Costituzionale può sindacare la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. in riferimento alla legge di conversione;⁵³
- b) la conversione con modificazioni, per effetto della quale il legislatore, in sede di conversione, introduce alcuni emendamenti al testo del decreto-legge. In relazione a questa ipotesi, la Corte ha ritenuto che «la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non

⁴⁷ Ai sensi del 2° comma dell'art. 77 Cost., «quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni».

⁴⁸ Art. 96-bis del regolamento della Camera dei Deputati e art. 78, c. 4 del regolamento del Senato della Repubblica.

⁴⁹ Corte Cost., sentenza n. 171 del 2007, considerato in diritto n. 5

⁵⁰ Corte Cost. 30.04.2008, n. 128, sulla quale, *ex multis*, G. MONACO, "Necessità ed urgenza" del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Torino, 2011, 387 ss; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, *ivi*; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro. It.*, 2008, I, 3047 ss.

⁵¹ In quel caso, quindi, la Corte Costituzionale, disattendendo l'eccezione avanzata dall'Avvocatura generale di Stato – secondo la quale, essendo stata soppressa la disposizione incriminata, sarebbe venuto meno l'interesse alla declaratoria dell'illegittimità costituzionale – ha affermato che «seppure è vero che l'allegato alla legge di conversione n. 286 del 2006, recante le modifiche al decreto-legge, si conclude con l'espressa soppressione degli articoli da 3 a 47 del decreto, si deve, però, tenere presente che l'articolo 2, comma 105, dello stesso decreto-legge nel testo sostituito dalla legge di conversione, riproduce testualmente l'art. 18 del decreto-legge n. 262 del 2006, aggiungendo soltanto che oggetto dell'esproprio è l'intero immobile».

⁵² Sulla nozione di conversione "pura e semplice" v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1966, 651-652.

⁵³ Ciò, infatti, è stato definitivamente ammesso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 171 del 2007.

è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto». ⁵⁴ Tali disposizioni, quindi, sono sindacabili dal giudice delle leggi, nella misura in cui esse «non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto»; ⁵⁵

- c) la conversione mediante soppressione e contestuale riproduzione nel testo della legge di conversione di una disposizione contenuta nel decreto-legge. È il caso dell'art. 2 della legge n. 119 del 2013, sul quale la Corte Costituzionale non è ancora stata chiamata a pronunciarsi;
- d) la conversione cd. "mascherata": ⁵⁶ questa espressione è stata coniata dalla dottrina per indicare i provvedimenti legislativi, diversi dalla legge di conversione, mediante le quali il legislatore converte e sana gli effetti di un decreto-legge, nelle more della conversione. La Corte Costituzionale non ha ancora chiarito se lo scrutinio relativo alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza possa estendersi anche a tali provvedimenti. ⁵⁷

Sulla base di tali considerazioni, in assenza di giurisprudenza sul tema, occorre chiedersi se i principi sanciti nella sentenza n. 171 del 2007 possano trovare applicazione anche nelle ipotesi *sub c)*.

Come detto, in tale pronuncia il giudice delle leggi da un lato ha affermato che le disposizioni della legge di conversione non possono essere valutate distintamente da quelle del decreto-legge, alle quali sono connesse in virtù di legami formali e sostanziali; dall'altro lato, ha negato l'efficacia sanante della legge di conversione, in quanto riconoscere tale efficacia significherebbe consentire al legislatore di alterare il riparto costituzionale delle competenze legislative.

Sotto questi due profili, la modalità *sub c)* non pare differire in maniera sostanziale da quella *sub b)*: in entrambi i casi, infatti, si è in presenza di una legge di conversione, in quanto tale strettamente connessa al decreto-legge in virtù di legami formali e sostanziali, ed in relazione alla quale si ripropongono i medesimi rischi di alterazione del riparto costituzionale denunciati dalla Corte Costituzionale. Attesa la perfetta analogia, sotto questi profili, tra le due modalità di conversione, pare di doversi concludere che i principi affermati dalla Corte in relazione alla prima meritino di trovare applicazione anche in relazione alla seconda. Di conseguenza, secondo questo ragionamento, lo scrutinio della Corte Costituzionale in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza deve potersi estendere anche alle disposizioni introdotte in sede di conversione (a nulla rilevando che siano introdotte nel testo del decreto-legge o in quello della legge), con il solo limite delle disposizioni nuove ed eterogenee rispetto al contenuto del decreto, che incidano in modo sostanziale su di esso. ⁵⁸

⁵⁴ Cfr., tra le altre, Corte Cost., 15.12.2010, sentenza n. 355, sulla quale v. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di formazione (a margine di Corte Cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁵ Corte Cost. sentenza n. 171 del 2007.

⁵⁶ Espressione utilizzata da A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003, 324 ss.

⁵⁷ In dottrina, la tesi affermativa è sostenuta, tra gli altri, da S.M. CICCONE, *Conversione in legge mascherata*, cit., 6 ss. In senso contrario, v. P. CARNEVALE, *La sanatoria di un decreto legge non decaduto, né convertito, bensì contestualmente abrogato e riprodotto al cospetto della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2005, 4782 ss, secondo cui «l'asserita possibilità di sindacare per tramite della legge di conversione l'abuso della decretazione d'urgenza costituisce comunque un punto di discriminazione tra conversione in senso proprio e "conversione mascherata". Per quest'ultima, infatti, stante l'assenza di nesso preordinato e funzionale fra decreto-legge e legge ordinaria abrogativa-riproduttiva, un'analogia eventualità sarebbe evidentemente da escludersi».

⁵⁸ A conclusioni analoghe, sebbene tramite un ragionamento parzialmente differente, perviene anche S.M. CICCONE, *Conversione in legge mascherata*, cit. L'A. ha associato la modalità *sub c)* alla modalità *sub d)*. Secondo l'A., infatti, «al di là dei problemi relativi alla legittimità della prassi della conversione mascherata, la soppressione dell'art. 12 del decreto n. 93 e l'approvazione della stessa norma, sostanzialmente invariata, come art. 2 della legge di conversione si configurerebbe, malgrado la diversa collocazione formale (dal testo del decreto al testo

Se si aderisce a questa impostazione, entrambe le questioni di costituzionalità suesposte, relative rispettivamente agli artt. 77 e 136 Cost., meritano di essere approfondite. All'esame di tali profili sono dedicati i paragrafi seguenti.

5. Le leggi di sanatoria e l'accertamento contenuto nella declaratoria di incostituzionalità

Come detto, le due questioni di costituzionalità che in dottrina sono state poste con riguardo all'art. 2 della legge n. 119 del 2013 attengono rispettivamente agli artt. 77 e 136 Cost. In primo luogo, ci si è chiesti se il legislatore, utilizzando lo stesso strumento (il decreto-legge) già sanzionato dalla Corte Costituzionale, abbia integrato una nuova violazione dell'art. 77 Cost. e, quindi, contestualmente anche dell'art. 136 Cost. In secondo luogo, si è posta la questione se il legislatore possa fare salvi gli effetti di una disposizione normativa dichiarata incostituzionale, ovvero se questo integri una violazione del giudicato costituzionale, ai sensi dell'art. 136 Cost.

Pare opportuno ribadire che tali questioni, pur riguardando entrambe l'art. 136 Cost., sono sensibilmente differenti: nel primo caso, infatti, la violazione del giudicato costituzionale si configura come mera conseguenza della reiterata violazione dell'art. 77 Cost.; nel secondo caso, invece, la violazione dell'art. 136 si configura come vizio autonomo, consistente nel prolungamento dell'efficacia di una disposizione dichiarata incostituzionale, e quindi riconoscibile indipendentemente dalla violazione dell'art. 77.⁵⁹ Questa distinzione, del resto, pare conforme alla duplice natura delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale, le quali da un lato contengono l'accertamento dell'illegittimità costituzionale di una norma o di una disposizione e, dall'altro, ne prescrivono la cessazione dell'efficacia. Conviene quindi proseguire l'analisi dell'art. 2 della legge n. 119 del 2013, sviluppando il ragionamento lungo queste due linee direttrici.

Con riferimento all'accertamento, contenuto nella sentenza n. 220 del 2013, esso non pare essere leso per effetto della disposizione *de qua*: il legislatore, infatti, tramite decreto-legge non ha inteso reintrodurre nell'ordinamento la disposizione dichiarata incostituzionale dalla Corte, così violando l'accertamento contenuto nella sentenza, bensì unicamente fare salvi gli effetti prodottisi in forza della norma contenuta nella disposizione caducata.⁶⁰ Onde chiarire questo punto, occorre quindi

della legge di conversione), come un nuovo caso di conversione mascherata. In altri termini, si tratterebbe pur sempre della medesima norma originaria che viene convertita in legge seppure "sotto falso nome". Tale associazione non pare, tuttavia, di per sé idonea a risolvere il problema, atteso che la stessa possibilità di estendere lo scrutinio inerente ai presupposti di necessità ed urgenza alla cd. conversione mascherata è controversa.

⁵⁹ Cfr. V. CRISAFULLI, "Riproduzione" o "conferma" di norme dichiarate incostituzionali, in *Giur. cost.*, 1966, 1113-1114, secondo cui «mentre l'accertamento può anche ritenersi circoscritto allo specifico vizio denunciato ed affermato dalla Corte, lo stesso non potrebbe ripetersi della cessazione di efficacia, la quale rappresenta un effetto (determinato dalla sentenza, oppure ad essa ricollegato *ab extra*, secondo può variamente opinarsi) che, una volta prodottosi, assume una sua propria consistenza oggettiva, che prescinde – di regola – dai motivi del decidere».

⁶⁰ Sulla distinzione tra disposizione e norma, v., *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, 1964, 195 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1979, 38 ss.

distinguere – secondo la terminologia in uso in dottrina⁶¹ – tra le leggi cd. riproduttive e le leggi cd. di sanatoria.⁶²

Le leggi riproduttive sono quegli atti normativi che reintroducono nell'ordinamento una norma che in precedenza ne era stata espulsa per effetto, tra l'altro, di una declaratoria di incostituzionalità.⁶³ Tali atti, costituendo una nuova fonte della norma, le attribuiscono innanzitutto una nuova efficacia *pro futuro*. Essi, inoltre, nella misura in cui siano dotati di efficacia retroattiva, possono anche sanare i provvedimenti adottati in forza della norma che intendono riprodurre, configurandosi quindi quali leggi riproduttive di sanatoria.

Alcuni autori hanno osservato che la questione relativa alla legittimità costituzionale delle leggi riproduttive è suscettibile di soluzioni diverse, a seconda della natura del vizio che ha fondato la pronuncia di incostituzionalità. In particolare, secondo Rescigno occorre distinguere «tra incostituzionalità dell'atto che ha posto le norme e incostituzionalità delle norme». Nel primo caso, quando la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'atto per vizi formali, «sicché solo in via consequenziale cadono le norme perché cade l'atto che le ha poste, è ammissibile che o l'autorità competente o la medesima autorità con procedimento conforme a diritto riproduca la precedente disciplina caducatasi per effetto della pronuncia della Corte Costituzionale». Nel secondo caso, invece, quando l'atto sia stato dichiarato incostituzionale per vizi sostanziali, «poiché il vizio si sostanzia in una contraddizione tra ciò che dispone la norma subordinata rispetto alla medesima materia, qualsiasi atto con il quale venga reiterata la precedente disciplina dichiarata incostituzionale è affetta dal medesimo vizio».⁶⁴

⁶¹ Su tale distinzione cfr., *ex multis*, V. CRISAFULLI, "Riproduzione" o "conferma", cit., 1112 ss.; F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale*, cit., 217 ss., secondo cui «le leggi riproduttive si distinguono da quelle confermative solamente per il carattere della loro autonomia rispetto alla normativa precedente, prescindendo completamente dal fattore temporale». Cfr. altresì D. NOCILLA, *Reiterazione d'illegittima conferma degli effetti di disposizione dichiarata incostituzionale e violazione del giudicato*, in *Giur. It.*, 2013, fasc. 8/9, 1756 ss.; A. SIMONCINI, *La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti (in margine alla sentenza n. 244 del 1997 della Corte Costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1997, 2777 ss.

⁶² Si noti che in questo caso il termine "legge" è utilizzato in senso sostanziale.

⁶³ In dottrina si è osservato che, perché una legge possa ritenersi riproduttiva, non è necessario che essa riproduca pedissequamente il contenuto della disposizione riprodotta. Ciò che rileva è, invece, la "portata precettiva" identica, ovvero l'identità di effetti tra la disposizione riproduttiva e quella riprodotta. Cfr. F. DAL CANTO, *Sulla violazione del giudicato costituzionale la Corte fa la voce grossa*, in *Giur. cost.*, V, 2012, 3725; A. RUGGERI, *Le attività "consequenziali" nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano, 1988, 70-74; A. BONOMI, *Ai fini della violazione del giudicato costituzionale è necessario che la legge dichiarata incostituzionale e quella riproduttiva siano perfettamente identiche?*, in www.forumcostituzionale.it. Cfr. in senso contrario, A. PIZZORUSSO, *Effetto di "giudicato" ed effetto di "precedente" delle sentenze della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, 1991 ss., il quale distingue tra effetto di giudicato ed effetto di precedente: «perché possa parlarsi di efficacia di giudicato occorre che ci troviamo di fronte a questioni sotto ogni aspetto identiche rispetto a quelle precedentemente decise [...], mentre fuori di tali ipotesi qualsiasi decisione può dispiegare effetto di precedente ogni qual volta la sua *ratio decidendi* risulti logicamente operante anche rispetto al nuovo caso». In senso analogo, cfr. altresì A. ANZON, *Autorità di precedente ed efficacia di "giudicato" delle sentenze di accoglimento nei giudizi sulle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Milano, 1988, 279.

⁶⁴ G.U. RESCIGNO, *Sanatoria ope legis di atti invalidi – Reiterabilità di disposizioni dichiarate incostituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1962, 1252-1253. In senso conforme, cfr. A. PIZZORUSSO, *Effetto di "giudicato"*, cit., 1976 ss., secondo cui appare dubbio «che possa parlarsi di violazione del giudicato costituito da una sentenza che dichiara illegittima una norma per violazione di una regola processuale, ad opera di un atto formalmente distinto da quello che ha costituito oggetto della prima sentenza». Infatti, secondo l'A., «nell'ipotesi in cui questo secondo atto fosse sotto ogni aspetto esattamente identico al primo [...], si tratterebbe di due distinte inosservanze della stessa norma e che mai la seconda potrebbe essere vista come una violazione del giudicato relativo all'accertamento della prima di esse». Cfr. altresì F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale*, cit., 222, secondo cui «in definitiva, ciò che rileva ai fini dell'accertamento della violazione del giudicato, sia in caso di illegittimità sostanziale che formale, o per incompetenza, è il fatto che si sia

Quando una legge riproduttiva è affetta dallo stesso vizio – formale o sostanziale – della legge riprodotta, essa è doppiamente illegittima, «così che, in definitiva, che la disposizione “riproduttiva” venga poi essa pure annullata per violazione dell’art. 136, o perché reiterante i vizi ond’era affetta quella riprodotta, il risultato non cambierebbe».⁶⁵

Sono, invece, leggi di sanatoria “pure e semplici” quei provvedimenti legislativi diretti non già a reintrodurre nell’ordinamento una disciplina in precedenza dichiarata incostituzionale, bensì unicamente a farne salvi gli effetti.⁶⁶ Leggi siffatte – si è osservato in dottrina – a differenza delle leggi riproduttive, «non tanto sarebbero in violazione dell’*accertamento* contenuto nella declaratoria d’illegittimità costituzionale, quanto dell’ulteriore principio dell’art. 136, prescrivente la *cessazione* di efficacia delle leggi e delle disposizioni e norme dichiarate illegittime».⁶⁷

La disposizione di cui all’art. 2 della legge n. 119 del 2013, a ben vedere, sembra riconducibile più correttamente a quest’ultima categoria, piuttosto che alla prima: con essa, infatti, il legislatore non ha inteso reintrodurre la norma dichiarata illegittima con efficacia retroattiva, ma ha voluto unicamente consolidare quelle situazioni giuridiche venutesi a creare nel periodo di vigenza dell’art. 23, c. 20 del d.l. n. 201 del 2011 e successivamente divenute instabili in conseguenza della pronuncia della Corte n. 220 del 2013.

Tanto emerge con chiarezza dal confronto tra il testo dell’art. 12 del d.l. n. 93 del 2013 ed il testo – che, come detto, ne ha riprodotto *parzialmente* il contenuto – dell’art. 2 della relativa legge di conversione. Se da un lato, infatti, il decreto, dopo aver fatti salvi i provvedimenti di nomina dei commissari provinciali ed i provvedimenti da questi emanati, disponeva altresì, *pro futuro*, il commissariamento degli organi provinciali in scadenza nel 2014, riproducendo la norma caducata per effetto della pronuncia della Corte,⁶⁸ dall’altro lato, invece, il legislatore in sede di conversione ha mantenuto unicamente la disposizione di sanatoria.⁶⁹ Per effetto di tale modifica, quindi, la disposizione di cui all’art. 2 della legge n. 119 del 2013 pare configurarsi quale legge di sanatoria “pura e semplice”.

Occorre quindi domandarsi se una legge di sanatoria siffatta sia lesiva dell’*accertamento* contenuto nella pronuncia costituzionale. Sotto tale profilo, l’*accertamento* fondante la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 23, c. 20 del Decreto “Salva Italia” – ossia l’inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, quale è la riforma delle Province – non parrebbe essere lesa per effetto di una norma che, seppure adottata tramite decreto-legge, sia diretta non già ad attuare una riforma strutturale dell’ordinamento, bensì unicamente a

riprodotta una “situazione” identica a quella che già in precedenza era stata fatta oggetto della dichiarazione di incostituzionalità».

⁶⁵ V. CRISAFULLI, *Riproduzione o conferma di norme dichiarate incostituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1966, 1112.

⁶⁶ Sulle leggi di sanatoria v., in particolare, R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990.

⁶⁷ V. CRISAFULLI, *Riproduzione o conferma*, cit., 1113.

⁶⁸ Ai sensi dell’art. 12 del d.l. n. 93 del 2013, infatti, «le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 115, terzo periodo, della citata legge n. 228 del 2012 in materia di commissariamento si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato o di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengano in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014».

⁶⁹ L’art. 2, c. 1, della legge n. 119 del 2013, infatti, recita: «Fermo restando quanto previsto dall’articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, sono fatti salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, adottati, in applicazione dell’articolo 23, comma 20, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ai sensi dell’articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, nonché gli atti e i provvedimenti adottati, alla data di entrata in vigore della presente legge, dai medesimi commissari straordinari».

porre rimedio ad una situazione di incertezza venutasi a creare in conseguenza di una declaratoria di incostituzionalità. In altre parole, il ricorso alla decretazione d'urgenza, ritenuto inadeguato quando si intenda realizzare una riforma organica e di sistema, appare invece appropriato quando si voglia unicamente sanare *pro praeterito*, prolungandone la vita, i provvedimenti emanati in forza di una norma o di una disposizione dichiarata incostituzionale per vizi formali.⁷⁰

A rafforzare questa conclusione, può essere utile fare riferimento all'art. 15, c. 2, lett. e) della legge n. 400 del 1988, il quale sancisce il divieto per il Governo, mediante decreto-legge, di «ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento». Questa disposizione, infatti, sembra ammettere implicitamente la possibilità per l'Esecutivo di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate incostituzionali per vizi di natura formale,⁷¹ cioè attinenti non già alla norma, bensì alla disposizione.⁷²

6. Le leggi di sanatoria e la cessazione di efficacia della norma dichiarata illegittima

Resta infine da interrogarsi sulla compatibilità delle leggi di sanatoria con l'ulteriore principio sancito dall'art. 136 Cost., per il quale «quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».⁷³

In altre parole, occorre affrontare la questione dell'efficacia del giudicato costituzionale nei riguardi del legislatore. L'analisi di tale questione – che in dottrina ha condotto a risultati contrastanti – in questa sede si limiterà all'efficacia delle sentenze di accoglimento pronunciate per vizi di natura formale.⁷⁴

⁷⁰ Contro tale interpretazione potrebbe obiettarsi che, in più di un'occasione, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge di mera sanatoria, ha ritenuto che essa, avendo fatto salvi gli effetti dell'applicazione di disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime, «pertanto» avesse riprodotto il medesimo vizio di quelle norme. Il riferimento è, in particolare, alle sentenze n. 354 del 2010 e 245 del 2012, sulle quali cfr. D. NOCILLA, *Reiterazione d'illegittima conferma*, cit., 1756 ss. Tuttavia, a sostegno della tesi esposta nel testo, potrebbe osservarsi che in quelle occasioni la declaratoria di incostituzionalità era stata pronunciata per vizi sostanziali, attinenti cioè non già alla disposizione, bensì alla norma. Nel caso qui in esame, invece, la sentenza della Corte Costituzionale, n. 220 del 2013, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 23, c. 20 per vizi formali, cioè attinenti alla disposizione. A conclusioni differenti, con riguardo alla disposizione *de qua*, pervengono C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, cit., 24-25; M. BETZU, *Crucifige provinciam!*, cit., 22 ss.

⁷¹ Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale*, cit., 213-214. Non è peraltro questa la sede per interrogarsi sul significato da attribuirsi all'espressione «ripristinare l'efficacia». Sembra di potersi sostenere, tuttavia, che le leggi di sanatoria, essendo dirette a fare salvi gli atti adottati in forza di disposizioni dichiarate incostituzionali, producano un effetto analogo.

⁷² Sull'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, cfr., *ex multis*, V. CRISAFULLI, *In tema di questioni consequenziali alla pronuncia di illegittimità di un principio generale*, in *Giur. cost.*, 1961, 1374 ss.; A. SANDULLI, *Atto legislativo, statuizione legislativa e giudizio di legittimità costituzionale*, in *Studi in onore di A.C. Jemolo*, III, Milano, 1963, 643 ss.

⁷³ Tale disposizione va letta alla luce del disposto dell'art. 30, c. 3, della legge n. 87 del 1953, il quale ha precisato che, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, la legge dichiarata incostituzionale non può più avere applicazione. Sulla portata di tale innovazione, cfr., *ex multis*, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 167 ss.

⁷⁴ Con la sentenza n. 220 del 2013, infatti, la Corte Costituzionale non è entrata nel merito delle scelte effettuate dal legislatore, ma si è limitata a sanzionare lo strumento utilizzato (cfr. il considerato in diritto n. 12.1 ove la Corte afferma espressamente che «le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte effettuate dal legislatore»). Sono stati, invece, ritenuti assorbiti gli altri profili di illegittimità, formali e sostanziali, prospettati dalle ricorrenti. Questo significa che, in linea di principio, qualora il legislatore reintrodusse nell'ordinamento le medesime

La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi su tali problemi a partire dalla sentenza n. 73 del 1963, ha ravvisato a più riprese la violazione del giudicato costituzionale da parte di leggi che, con disposizione transitoria, avessero ripristinato il vigore di alcune norme in precedenza dichiarate incostituzionali. Secondo la Corte, il rigore della norma dell'art. 136 Cost., la quale priva immediatamente di ogni efficacia la norma illegittima, non consente al legislatore di «prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge».⁷⁵ Le decisioni di accoglimento, infatti, avendo efficacia *erga omnes*, hanno per destinatario anche lo stesso legislatore, al quale è quindi precluso non solo di disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, ma anche di perseguire e raggiungere seppure indirettamente, lo stesso risultato. In particolare, secondo la Corte, la disposizione costituzionale impedisce che «attraverso una legge si imponga che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta».⁷⁶

Appare evidente, quindi, secondo la Corte Costituzionale, il contrasto tra l'effetto della sentenza di accoglimento, che toglie efficacia, e una disposizione normativa che «convalida e sana».⁷⁷ Tale orientamento giurisprudenziale è stato oggetto sin da subito di commenti contrastanti da parte della dottrina.

Alcuni autori hanno affermato l'illegittimità costituzionale delle leggi di sanatoria, nella misura in cui esse siano dirette ad aggirare il divieto di dare applicazione alle norme dichiarate illegittime dalla Corte. In particolare, Crisafulli, commentando la sentenza n. 88 del 1966, ha sostenuto che, nell'ipotesi di una legge che confermi precedenti norme incostituzionali, senza recepirle, ma convalidando gli atti amministrativi emessi nell'esercizio di un potere da quelle conferito, l'art. 136 Cost. dovrebbe ritenersi violato, sia che tale legge «disponga retroattivamente e in linea transitoria, sia che disponga (in astratta ipotesi) per l'avvenire, ed anche se esente da ulteriori vizi di costituzionalità (ed in particolare da quei medesimi vizi che ebbero a provocare l'annullamento della norma precedente)». Secondo l'Autore, in questi casi non si potrebbe distinguere tra vizi della norma e vizi della disposizione, né vi sarebbe luogo per distinguere secondo che la precedente dichiarazione di incostituzionalità fosse stata emessa per vizi di contenuto o per vizi dell'atto, atteso che le leggi di sanatoria (a differenza di quelle riproduttive) «non tanto sarebbero in violazione dell'accertamento contenuto nella declaratoria di illegittimità costituzionale, quanto dell'ulteriore principio dell'art. 136, prescrivente la *cessazione di efficacia* delle leggi e delle disposizioni e norme dichiarate illegittime». Secondo l'Autore, infatti, l'effetto della cessazione di efficacia (a differenza dell'accertamento), «una volta prodottosi, assume una propria consistenza oggettiva, che prescinde – di regola – dai motivi del decidere».⁷⁸

Pare opportuno sottolineare un aspetto critico di questo ragionamento: l'Autore sembra fondare il proprio pensiero – soprattutto nella parte in cui estende le proprie conclusioni alla declaratoria di illegittimità costituzionale per vizi dell'atto – su un'interpretazione dell'art. 136, secondo la quale esso prescriverebbe «la cessazione di efficacia delle norme e delle disposizioni dichiarate illegittime», laddove invece la lettera dell'art. 136 si limita a prescrivere la cessazione di efficacia

disposizioni con legge ordinaria, tali disposizioni non sarebbero, di per sé stesse, lesive del giudicato costituzionale, pur potendo, ovviamente, essere sindacate dalla Corte con riferimento ad altri profili di illegittimità, formali e sostanziali.

⁷⁵ Corte Cost., 30.05.1963, n. 73.

⁷⁶ Corte Cost., 06.07.1966, n. 88. Cfr. altresì Corte Cost., 19.07.1983, n. 223.

⁷⁷ Corte Cost., 30.05.1963, n. 73.

⁷⁸ V. CRISAFULLI, *Riproduzione o conferma*, cit., 1113-1114.

della norma. Si tratta di un'interpretazione particolare fornita dall'Autore, che peraltro non è condivisa da altra parte della dottrina.⁷⁹

Altri autori, invece, hanno criticato l'orientamento seguito dalla Corte Costituzionale, sostenendo che dall'art. 136 non sia desumibile un divieto per il legislatore di sanare gli effetti prodotti sul piano amministrativo da una legge incostituzionale.⁸⁰ In particolare, secondo Cheli, «convalidare gli atti posti nell'esercizio del potere, non significa di per sé convalidare il potere, cioè l'efficacia della norma istitutiva del potere, ma soltanto consolidare particolari conseguenze – puntualmente circoscritte e storicamente verificate – maturate in regime di efficacia della norma». Ne consegue, secondo tale Autore, che la «sanatoria dei singoli atti emanati in attuazione di una legge dichiarata incostituzionale non è da sola condizione sufficiente a integrare la rottura del giudicato costituzionale mediante il quale l'illegittimità della legge è stata definitivamente accertata». La Corte Costituzionale, quindi, secondo tale opinione, avrebbe forzato l'interpretazione letterale dell'art. 136 – che fa esclusivo riferimento alla *norma* dichiarata illegittima – ampliando l'operatività della “cosa giudicata” costituzionale, al fine di ricomprendervi, oltre alla norma, anche gli effetti prodotti dalla norma dichiarata incostituzionale.⁸¹

Anche questi autori, tuttavia, pur negando che una legge di sanatoria sia di per sé lesiva del giudicato costituzionale, ne affermano comunque l'illegittimità costituzionale, ritenendo che tali disposizioni, essendo volte ad eludere l'applicazione della sentenza di accoglimento, siano viziate da eccesso di potere legislativo.⁸²

Di conseguenza, deve constatarsi che, pur nella diversità delle ricostruzioni teoriche prospettate, la giurisprudenza e la dottrina maggioritaria concordano nell'affermare l'illegittimità di una disposizione normativa che faccia salvi gli effetti prodotti in forza di una norma dichiarata incostituzionale per vizi sostanziali o formali. Ne consegue che l'art. 2 della legge n. 119 del 2013, avendo fatto salvi gli atti di nomina dei commissari straordinari emanati in forza di una disposizione – l'art. 23, c. 20 del d.l. n. 201 del 2011 – dichiarata incostituzionale con sentenza n. 220 del 2013, deve considerarsi costituzionalmente illegittimo.

⁷⁹ Cfr., a questo proposito, E. CHELI, *Legge retroattiva di sanatoria e giudicato costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1963, 609, il quale, commentando la sentenza n. 73 del 1963, sostiene che la Corte abbia forzato l'interpretazione letterale dell'art. 136, il quale di per sé «fa esclusivo riferimento alla *norma* dichiarata illegittima». Per alcune critiche al ragionamento di Crisafulli, v. F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale*, cit., 215 ss.

⁸⁰ V., in particolare, E. CHELI, *Legge retroattiva di sanatoria*, cit., 599 ss.; A. BARBERA, *Giudicato costituzionale e poteri del legislatore*, in *Giur. cost.*, 1963, 611 ss.

⁸¹ E. CHELI, *Legge retroattiva di sanatoria*, cit., 606 ss. A conclusioni più estreme perviene invece A. BARBERA, *Giudicato costituzionale*, cit., 611 ss., il quale sostiene che l'art. 136 abbia come destinatari solo i soggetti che alla norma impugnata avrebbero dovuto dare esecuzione, non il legislatore. Ne consegue, secondo l'A., che dall'art. 136 non è possibile «trarre una disposizione che vieti al legislatore di riprodurre una norma dichiarata incostituzionale o di convalidare atti amministrativi divenuti illegittimi e che si ponga, quindi, a fondamento di un vizio di violazione di legge costituzionale». Tale orientamento, almeno nella parte in cui esclude il legislatore dai destinatari del principio di cui all'art. 136, è stato smentito tre anni più tardi dalla sentenza n. 88 del 1966. Cfr. altresì, in senso parzialmente differente, A. PIZZORUSSO, *Sulla costituzionalità delle leggi sul pagamento provvisorio del canone d'affitto dei fondi rustici*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, 89 ss.

⁸² La nozione di “eccesso di potere legislativo” è molto controversa in dottrina. Sul tema cfr., *ex multis*, C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, 458 ss.; ID, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, 993 ss.; G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, II, Napoli, 1962, 231; G. MIGNEMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 183 ss.; F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale*, cit., 243 ss. Sulla nozione di “eccesso di potere” in generale v. F. MODUGNO, voce *Eccesso di potere*, in *Enc. it.*, X, Roma, 1988.

7. Conclusioni

La vicenda relativa alla gestione commissariale della Provincia di Genova, in ragione della particolare situazione giuridica che si è venuta a determinare – per effetto delle pronunce della Corte Costituzionale, prima, e del giudice amministrativo, poi – ha offerto l'occasione per affrontare contestualmente alcune questioni, già in passato oggetto di studio da parte della dottrina, la cui rilevanza trascende la singola fattispecie.

In primo luogo, l'esame si è concentrato sul rapporto intercorrente tra il decreto-legge e la relativa legge di conversione: a questo proposito, pare di potersi affermare, sulla scorta delle argomentazioni suesposte,⁸³ che i principi sanciti dalla Corte Costituzionale nelle recenti pronunce, ed in particolare nella sentenza n. 171 del 2007 – per cui il difetto dei presupposti di necessità ed urgenza, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge – debbano trovare applicazione anche nei casi, come quello *de quo*, in cui il legislatore operi la conversione mediante soppressione e contestuale riproduzione di una disposizione del decreto-legge nel testo della legge di conversione.

In secondo luogo, l'analisi dell'art. 2 della legge n. 119 del 2013, al fine di valutarne la compatibilità con il dettato costituzionale, ed in particolare con l'art. 136 Cost., ha permesso di sottolineare la duplice natura delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale, le quali da un lato contengono l'accertamento dell'illegittimità costituzionale di una norma o di una disposizione e, dall'altro, ne prescrivono la cessazione dell'efficacia.⁸⁴ Questi due profili, pur essendo strettamente collegati, non sono perfettamente coincidenti. Ne consegue che una legge di sanatoria pura e semplice, come quella *de qua*, che si limiti a fare salvi gli effetti di una disposizione dichiarata incostituzionale per vizi formali, non tanto sarebbe posta in violazione dell'accertamento contenuto nella sentenza della Corte, quanto, secondo alcuni, dell'ulteriore principio sancito dall'art. 136, «prescrivente la cessazione di efficacia delle leggi e delle disposizioni dichiarate illegittime»,⁸⁵ ovvero, secondo altri, del riparto costituzionale delle competenze, integrando quindi un'ipotesi di eccesso di potere legislativo.⁸⁶

In ogni caso, quindi, deve concludersi che i comportamenti posti in essere, nella vicenda in esame, da parte di Governo e Parlamento, in quanto esplicitamente diretti ad aggirare il giudicato della Corte Costituzionale, integrino una violazione del disegno costituzionale che, in quanto tale – al di là delle diverse ricostruzioni teoriche prospettate dalla dottrina – avrebbe meritato di essere sanzionata.

⁸³ V., *infra*, par. 4.

⁸⁴ V., *infra*, par. 5.

⁸⁵ V. CRISAFULLI, *Riproduzione o conferma*, cit., 1113.

⁸⁶ Cfr., in particolare, E. CHELI, *Legge retroattiva di sanatoria*, cit., 606 ss.