

APPUNTI SULL'ABROGAZIONE DI DECRETI-LEGGE IN SEDE DI CONVERSIONE AD OPERA DI SUCCESSIVI DECRETI-LEGGE (NELL'EMERGENZA CORONAVIRUS)\*

**EMANUELE ROSSI\*\***

**Sommario**

1. I d.l. emanati per il Covid. – 2. Abrogazione di disposizioni di d.l. in sede di conversione ad opera di successivi d.l. – 3. Sugli effetti temporali di tali abrogazioni: abrogazione formale = non conversione sostanziale? – 4. Il momento in cui si determina la mancata conversione in legge del d.l. – 5. La “soppressione”, in sede di conversione, delle disposizioni del d.l. che abroga disposizioni di altro d.l. – 6. La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei d.l. abrogati. – 7. Quattro ipotesi astratte (per ora). – 8. Conclusione (con la speranza che tutto ciò non succeda più).

**Abstract**

*This essay analyses a practice that has emerged in law-making during the Covid-19 crisis. More particularly, it deals with provisions of a decree-law repealing provisions of a previous decree-law that is still pending before Parliament for conversion into law. These events allow highlighting a number of questionable aspects, which the Committee for Law-Making of the Chamber of Deputies has signalled too: more particularly, they have to do with the effects of the repealed provisions of the decree-law and their subsequent validation on the part of the law that converts the repealing decree-law. The paper analyses the relevant theoretical profiles and assesses them in the light of institutional practice.*

**Suggerimento di citazione**

E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto al *webinar* “Le fonti normative dell'emergenza”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 30 aprile 2020.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.  
Contatto: emanuele.rossi@santannapisa.it

### 1. I d.l. emanati per il Covid

Che per affrontare i numerosi problemi emersi a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020<sup>1</sup> il decreto-legge (da ora in poi, d.l.) fosse lo strumento normativo da utilizzare può ritenersi scontato: forse, anzi, si tratta di uno dei non frequenti casi in cui tale fonte è stata correttamente utilizzata, stando almeno alle intenzioni dei padri costituenti. Come si è osservato, “sarebbe difficile negare che in una contingenza come quella odierna l'intervento dei ‘provvedimenti provvisori con forza di legge’ previsti dall'art. 77 Cost. sia legittimo, perché ci troviamo nell'ancor più radicale condizione dell'emergenza”<sup>2</sup>. In tali circostanze, il ricorso al d.l. non risponde soltanto ad un'esigenza di carattere formale bensì anche al rispetto dei valori costituzionali di cui è espressione il principio di legalità<sup>3</sup>.

Se dunque non è in discussione l'utilizzo della fonte, si può discutere invece delle *modalità* con cui detta fonte è stata utilizzata: in particolare, vorrei qui dedicare alcune rapide considerazioni alle abrogazioni di decreti-legge ancora non convertiti operate da successivi d.l.

Prima di analizzare tali aspetti, tuttavia, è opportuno dar conto del quadro complessivo degli atti con forza di legge emanati dal Capo dello Stato successivamente alla richiamata deliberazione di emergenza.

I d.l. emanati in relazione all'emergenza Coronavirus sono, ad oggi (24 maggio 2020), quattordici. In particolare, si tratta dei seguenti:

- 1) d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*);
- 2) d.l. 2 marzo 2020, n. 9 (*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*);
- 3) d.l. 8 marzo 2020, n. 11 (*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*);

<sup>1</sup> Con la quale, come noto, è stato dichiarato “lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”.

<sup>2</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consultaonline*, 11 aprile 2020, p. 9.

<sup>3</sup> M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi*, 18 marzo 2020, p. 9. In tema v. anche B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, Editoriale, in *Federalismi*, 6/2020; A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione ai tempi del COVID-19*, in *Forum Quad. cost.*, 1/2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dir. fond.*, 1/2020, p. 590 ss.; G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, n. 1, 2020, 1 ss. Sul punto se i d.l. emanati nel periodo emergenziale, ed in particolare il primo tra essi (d.l. n. 6 del 2020) siano coerenti con il principio di legalità sostanziale come affermato dalla sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale v. G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi*, 18 marzo 2020.

4) d.l. 9 marzo 2020, n. 14 (*Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*);

5) d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*) (AC 2463);

6) d.l. 25 marzo 2020 n. 19 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*);

7) d.l. 8 aprile 2020 n. 22 (*Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato*);

8) d.l. 8 aprile 2020 n. 23 (*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*);

9) d.l. 20 aprile 2020, n. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*);

10) d.l. 30 aprile 2020, n. 28 (*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*);

11) d.l. 10 maggio 2020, n. 29 (*Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati*);

12) d.l. 10 maggio 2020, n. 30 (*Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2*);

13) d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (*Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*);

14) d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

L'arco temporale in cui tali d.l. sono stati emanati va dunque dal 23 febbraio al 19 maggio: 86 giorni complessivi, con una media approssimativa, dunque, di

un d.l. ogni sei giorni<sup>4</sup>.

Diversa è la sorte parlamentare di tali decreti.

Al momento, tre sono stati convertiti in legge (il d.l. n. 6 del 2020, convertito in legge 5 marzo 2020 n. 13; il d.l. n. 18 del 2020, *convertito in legge 24 aprile 2020 n. 27; il d.l. n. 19 del 2020, convertito in legge 22 maggio 2020, n. 35*). Tre sono decaduti senza conversione in legge (d.l. n. 9 del 2020; d.l. n. 11 del 2020, d.l. n. 14 del 2020). Le proposte di legge di conversione degli altri otto, alla data in cui si scrive, sono all'esame del Parlamento.

È da considerare la particolare celerità (certamente giustificata dalla situazione cui la disciplina è riferita) del procedimento parlamentare che ha portato all'approvazione della legge di conversione: il primo decreto-legge (n. 6 del 2020) è stato infatti convertito in legge in meno di dieci giorni; il secondo (n. 18 del 2020) in circa quaranta giorni. Soltanto l'ultimo sin qui convertito ha dovuto attendere quasi per intero il termine stabilito dall'art. 77 Cost. (il d.l. n. 19 del 2020 è stato emanato il 25 marzo ed è stato convertito in legge il 21 maggio).

## **2. Abrogazione di disposizioni di d.l. in sede di conversione ad opera di successivi d.l.**

Come si accennava, alcune disposizioni contenute nei d.l. emanati, e non ancora convertiti, sono state oggetto di abrogazione ad opera di successivi d.l. Prima di tale circostanza, vi era stato (a quanto consta) un unico precedente in epoca recente: il d.l. su Alitalia del dicembre 2019 (2 dicembre 2019, n. 137) aveva abrogato un articolo (il n. 54) del d.l. 26 ottobre 2019.

Nell'emergenza Coronavirus, invece, tale situazione si è ripetuta più volte. In particolare, il decreto-legge n. 18 del 2020 ha abrogato l'art. 29 del d.l. n. 9 del 2020 e gli art. 1, 2, 3 e 4 del d.l. n. 11 del 2020 (mantenendone in vita, dunque soltanto due articoli: quello contenente la clausola di invarianza finanziaria e quello relativo all'entrata in vigore<sup>5</sup>).

Il decreto-legge n. 19 del 2020 ha abrogato (oltre a disposizioni del d.l. n. 6 del 2020 già convertito), l'art. 35 del d.l. n. 9 del 2020.

<sup>4</sup> Giustamente si è sottolineato (da F. PETRINI, *Emergenza epidemiologica Covid19, decretazione d'urgenza e Costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, 1/2020, p. 3-4), che nella vicenda attuale "l'abuso della decretazione d'urgenza si normalizza".

<sup>5</sup> Che sono stati abrogati, insieme a tutto il decreto-legge, ad opera della legge di conversione (n. 27 del 2020) del d.l. n. 18 del 2020. Ci si potrebbe chiedere, al riguardo, perché i due articoli non siano stati abrogati direttamente dal d.l., insieme alle altre disposizioni: il motivo non è chiaro. Un'ipotesi potrebbe consistere nel voler lasciare in vita il d.l. abrogato, così da consentirne la conversione (eventualmente al fine di salvarne gli effetti prodotti). Oppure nella previsione di una non conversione del d.l. abrogante, con conseguente possibile reviviscenza delle disposizioni abrogate: in tal caso sarebbe rimasta ferma la clausola di invarianza finanziaria. Ma si tratta, in quest'ultimo caso, di un'ipotesi che non credo sia balenata nella mente di chi ha approvato il secondo d.l.

Il d.l. n. 23 del 2020 ha abrogato gli art. 17, 49, 53, 62 comma 7, 70, del d.l. n. 18 del 2020.

Infine, il d.l. n. 34 del 2020 ha abrogato gli art. 30, 32 e 34 del d.l. n. 23 del 2020.

Queste sono le abrogazioni di cui intendo qui occuparmi. Come può osservarsi, un d.l. (il n. 18 del 2020) è insieme abrogante e abrogato: ovviamente con riferimento a diverse disposizioni (la fantasia del legislatore non è arrivata ad abrogare disposizioni abroganti, come si dirà in conclusione).

Su un diverso piano (che non considererò, perché non offre particolari aspetti problematici) si pongono le ipotesi di abrogazione di disposizioni di un d.l. *già convertito in legge*. Ipotesi che hanno riguardato il d.l. n. 6 del 2020, convertito come si è detto nella legge n. 13 del 2020, abrogato in numerose disposizioni dal d.l. n. 19 del 2020<sup>6</sup>; ed anche il d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, del quale ben 23 disposizioni sono state abrogate dal d.l. n. 34 del 2020 (emanato meno di un mese dopo l'entrata in vigore della legge di conversione)<sup>7</sup>.

Ancora diversamente devono essere considerate le abrogazioni prodotte non dal d.l. bensì dalla legge di conversione: la legge n. 27 del 2020 (di conversione del d.l. n. 18 del 2020) ha infatti disposto l'abrogazione di ben tre d.l. (il n. 9, il n. 11 e il n. 14 del 2020).

Va infine segnalato come le misure contenute nel decreto n. 9 del 2020 (che, come detto, è stato fatto decadere) sono in buona parte confluite (in alcuni casi con modifiche) nei decreti n. 18 e 23 del 2020. Si tratta di una prassi non nuova, ma già segnalata (e criticata) in dottrina, come esempio di precarizzazione della normazione<sup>8</sup> ed anche di sostanziale elusione del divieto di reiterazione<sup>9</sup>.

Il Comitato per la legislazione, già alla fine del 2019 (e quindi prima dell'emergenza Covid, ed in relazione al d.l. Alitalia di cui si è detto) aveva

<sup>6</sup> Tale abrogazione è conseguenza della sostituzione della disciplina di carattere ordinamentale dettata dal primo d.l. ad opera del secondo.

<sup>7</sup> Rileva a questo riguardo il Comitato per la legislazione (Parere del 27 maggio 2020) che così facendo "si realizza una complessa stratificazione normativa, pur dovendosi considerare le oggettive difficoltà connesse all'epidemia".

<sup>8</sup> Ed in effetti, come si è rilevato, "è sempre più frequente che il contenuto di un consistente numero di decreti-legge emanati e successivamente decaduti senza l'approvazione del relativo disegno di legge di conversione venga trasfuso, prima o anche successivamente alla decorrenza del termine costituzionale per la loro decadenza, in altri disegni di legge in corso di discussione" (E. LONGO, *La legge precaria*, Giappichelli, Torino, 2017, 232). Come noto, nel caso di decreti-legge che riproducono, inglobandole, disposizioni di precedenti d.l. lasciati decadere, si è parlato di decreti "Minotauro" (cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum Quad. cost.*, 22 giugno 2009).

<sup>9</sup> Al riguardo, si dovrebbe valutare se il nuovo decreto, pur di contenuto identico, è fondato su diversi nuovi, autonomi e sopravvenuti motivi di straordinaria necessità e urgenza: condizione che la Corte ritiene sufficiente a giustificare la riproduzione del contenuto di un decreto-legge in uno successivo.

raccomandato al Governo di “evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare l’abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, *al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*; come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari”<sup>10</sup>. Una raccomandazione, dunque, che si ritiene fondata su basi costituzionali, esplicitate in un parere più recente (come si dirà in conclusione).

La raccomandazione del dicembre 2019 è stata ripresa nei pareri resi dal Comitato in relazione alla conversione in legge del d.l. n. 19 del 2020<sup>11</sup>; del d.l. n. 18 del 2020<sup>12</sup>; del d.l. n. 23 del 2020<sup>13</sup>; del d.l. n. 34 del 2020<sup>14</sup>.

Nel primo di essi, tuttavia, si precisa che tale raccomandazione, il cui contenuto è comunque ripreso e confermato, non viene ribadita (in una sorta quindi di auto-limitazione del Comitato) “in considerazione della situazione di effettiva eccezionale emergenza (...); rimane fermo che un simile modo di procedere dovrà essere evitato non appena superata l’emergenza in corso”; ed anche il parere del 29 aprile raccomanda di evitare la prassi in esame “non appena superata la grave emergenza sanitaria in corso”<sup>15</sup>. L’ultimo parere reso (quello del 27 maggio 2020) ritorna alla raccomandazione iniziale, non più giustificando la prassi alla luce dell’emergenza.

Diremo in conclusione di alcuni profili di potenziale contrasto con la Costituzione della prassi indicata: fin da ora, tuttavia, dobbiamo rilevare la grave compromissione del principio della certezza del diritto che con questo modo di procedere si realizza, come risulterà evidente dalla difficoltà di seguire il tormentato iter normativo che si produce, con la conseguente difficoltà di individuare la normativa vigente.

### **3. Sugli effetti temporali di tali abrogazioni: abrogazione formale = non conversione sostanziale?**

Alla luce di questi dati, indichiamo alcuni aspetti problematici da considerare, partendo dagli effetti temporali delle abrogazioni prodotte.

<sup>10</sup> Cfr. Parere reso nella seduta dell’11 dicembre 2019 sul disegno di legge C. 2284 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019.

<sup>11</sup> Parere del 31 marzo 2020.

<sup>12</sup> Parere del 15 aprile 2020.

<sup>13</sup> Parere del 29 aprile 2020.

<sup>14</sup> Parere del 27 maggio 2020.

<sup>15</sup> Può forse richiamarsi, a tale riguardo, quanto si legge nella recente ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale: “le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell’efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari”.

In termini generali, si deve ritenere che la disposizione abrogante ha effetto dal momento dell'entrata in vigore della stessa<sup>16</sup>: e su questo mi pare *nulla quaestio*. Se è così, risulta del tutto superflua la previsione, contenuta nell'art. 40, comma 8, del d.l. n. 23/2020 che precisa che l'art. 17 del d.l. n. 18 del 2020 è abrogato “a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto” (mentre per le altre abrogazioni nulla si precisa). Si tratta di una puntualizzazione che nulla aggiunge e nulla toglie. Si deve ritenere infatti che l'abrogazione, anche di una disposizione di un d.l. non ancora convertito, è istituto diverso dalla mancata conversione in legge (cui invece sono attribuiti effetti *ex tunc*, come noto, dall'art. 77 Cost.).

Una diversa prospettiva, rispetto a quella appena indicata, è formulata da un parere del Comitato per la legislazione (parere del 15 aprile 2020). In esso si sostiene questa tesi: l'abrogazione comporta l'impossibilità di convertire in legge le disposizioni abrogate, e quindi la loro decadenza sin dall'inizio, trattandosi di una loro mancata conversione (si argomenta poi sulla necessità di disciplinare con legge gli effetti delle disposizioni non convertite, di cui si dirà). Seguendo il ragionamento del Comitato per la legislazione, dunque, l'effetto dell'abrogazione dovrebbe retroagire al momento dell'entrata in vigore del d.l. abrogato, trattandosi – nella sostanza - di una *abrogazione formale* cui corrisponde una *non conversione sostanziale*.

Il ragionamento è sottile, e tuttavia non mi pare convincente, per la decisiva ragione che l'abrogazione di disposizioni di un d.l. non esclude la possibilità di una conversione in legge dello stesso: sia (soprattutto) nell'ipotesi in cui sopravvivano all'abrogazione alcune disposizioni di quel decreto, e sia anche nell'estrema ipotesi in cui tutto il d.l. sia stato abrogato. Cosa infatti impedirebbe al Parlamento di convertire quel d.l., magari per salvare gli effetti da esso prodotto prima dell'abrogazione?

Il tema merita tuttavia di essere approfondito.

Si è discusso, specie in tempi passati, della possibilità per il Governo di ritirare il disegno di legge di conversione, nel più generale contesto del ritiro dell'iniziativa legislativa, in sé ammessa in quanto “esercizio del generale potere di revoca degli atti giuridici”<sup>17</sup> e successivamente prevista e disciplinata dall'art.

<sup>16</sup> Come ben noto, infatti, l'abrogazione consiste nell'adozione di una disciplina diversa o contraria ad una precedente e che produce l'effetto della “delimitazione dell'efficacia della norma abrogata ai fatti verificatisi nel periodo anteriore all'abrogazione o per meglio dire, nella definitiva inapplicabilità della norma abrogata ai fatti futuri che si verificheranno a partire dal momento in cui è possibile fissare l'effetto stesso”: così F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc Giur.*, I, Roma, 1988, p. 4. Tanto che si ritiene che nel caso di abrogazione non sia corretto parlare di estinzione della norma abrogata, quanto piuttosto di una delimitazione cronologica della sua applicabilità (F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2004, p. 55).

<sup>17</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 185. Occorre ricordare che la procedura del ritiro deve essere la stessa dell'iniziativa, con la conseguente

2, comma 3, lett. *b*), della legge n. 400 del 1988. Peraltro, come si è dimostrato, tale potere non può ammettersi nelle ipotesi in cui l'iniziativa governativa ha carattere obbligatorio<sup>18</sup>: e non vi è dubbio al riguardo che l'iniziativa legislativa del disegno di legge di conversione in legge di un d.l. ha carattere vincolato o dovuto *ex art.* 77, comma 2, Cost.<sup>19</sup>. Ad ogni buon conto, nel caso in esame non vi è stato alcun atto di ritiro della proposta di legge di conversione: né, per quanto detto, l'abrogazione di un d.l. in sede di conversione può essere in alcun modo assimilata al ritiro del disegno di legge di conversione.

In conclusione, dunque, una volta approvato ed emanato, il d.l. non può essere più "richiamato" dal Governo, ma è nella disponibilità del Parlamento che può o meno convertirlo in legge. Se si ammettesse ciò che afferma il Comitato per la legislazione, si dovrebbe ritenere sussistente il potere del Governo di sottrarre al Parlamento – mediante l'abrogazione - la conversione in legge di un d.l. emanato ed entrato in vigore: ipotesi non ammessa e, questa sì, in potenziale contrasto con l'art. 77 Cost.

#### 4. Il momento in cui si determina la mancata conversione in legge del decreto-legge

Quanto detto pone tuttavia un secondo problema: da quale momento si produce la mancata conversione in legge di un d.l. (e, quindi, la sua *decadenza*)?

Tralasciando l'ipotesi della decorrenza del termine di 60 giorni senza che sia stata approvata la legge di conversione, la dottrina ha costantemente ritenuto che (anche) "la (anticipata) certezza della mancata conversione nei 60 giorni produce l'effetto della decadenza del decreto-legge"<sup>20</sup>: ma tale certezza può esser determinata soltanto da una votazione – in un ramo del Parlamento - contraria al disegno di legge di conversione (la cui notizia, in base alla legge n. 400 del 1988, deve essere immediatamente pubblicata nella Gazzetta

necessaria autorizzazione del Presidente della Repubblica: cfr. T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 325. In passato si è posto un caso di ritiro di un decreto-legge, ma soltanto al fine di farlo esaminare prima nell'altra Camera (si trattava del d.l. n. 235 del 2006, il cui ritiro è stato annunciato nella seduta del Senato del 1° settembre 2006).

<sup>18</sup> S. M. CICCONE, *Il potere di ritiro nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 392.

<sup>19</sup> S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano* III ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 169. Si tratta, altresì, di uno dei casi di iniziativa legislativa in via riservata del Governo stabiliti direttamente dalla Costituzione: v., ad esempio, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed., 2003, p. 315; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, 190; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018, III ed., p. 127. Nel senso dell'inammissibilità del ritiro di un disegno di legge di conversione di un d.l. in quanto ciò produrrebbe la conseguenza di non consentire al potere legislativo di pronunciarsi su esso S. ZORZI, *Ritiro degli atti di iniziativa legislativa*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1-3/1993, 170.

<sup>20</sup> C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, p. 858, nota 87.

Ufficiale)<sup>21</sup>. L'abrogazione del d.l., infatti, per quanto si è detto, non determina tale certezza, in quanto non può escludersi la volontà del Parlamento di convertire in legge il primo d.l., ed eventualmente anche di non convertire il secondo (quello abrogante).

Alla luce di ciò, si ricava che l'effetto della decadenza *ex tunc*, cui si riferisce il Comitato per la legislazione, si produrrebbe nel momento in cui il "primo" d.l. non venisse convertito in legge: ma ciò potrebbe avvenire o nel caso di una votazione contraria del Parlamento oppure alla scadenza dei sessanta giorni dalla sua entrata in vigore. Prima di tale termine, il decreto-legge produce effetti (che poi verranno eventualmente travolti dalla mancata conversione), fino al momento della sua (sempre eventuale) abrogazione.

In sostanza, si realizza in tali circostanze una prospettiva di questo tipo: le disposizioni abrogate restano in vigore (e producono eventuali effetti) dal momento della loro entrata in vigore fino all'entrata in vigore del d.l. che le abroga<sup>22</sup>; da quest'ultima data esse cessano di avere vigenza; dal momento in cui si produce la non conversione in legge anche gli effetti (eventualmente) prodotti *medio tempore*<sup>23</sup> vengono travolti (in quanto prodotti sulla base di una disposizione non convertita): salva ovviamente la possibilità della legge di conversione (del "primo" o del "secondo" d.l., come si dirà) di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti<sup>24</sup>. Questa conclusione è stata, da ultimo, confermata dalla Presidente del Comitato per la legislazione in un commento al seguito dei pareri dati sul d.l. n. 18 del 2020 e sul d.l. n. 23 del 2020 in apertura della seduta del Comitato del 27 maggio 2020<sup>25</sup>.

Verifichiamo, alla luce di ciò, la situazione prodottasi nel caso specifico.

Il primo d.l. parzialmente abrogato (n. 9 del 2020) è entrato in vigore il 3 marzo 2020; quello abrogante (n. 18 del 2020) il 18 marzo; la legge di conversione di quest'ultimo (n. 27 del 2020) è entrata in vigore il 25 aprile. Sul primo d.l., tuttavia, la certezza sulla non conversione in legge si è prodotta soltanto a seguito dello scadere dei 60 giorni dall'entrata in vigore, in quanto non vi è stata nessuna votazione in Parlamento contraria alla sua conversione (né, per quanto detto, l'abrogazione sancita con la legge di conversione del secondo d.l.

<sup>21</sup> Art. 16, comma 6, legge n. 400 del 1988.

<sup>22</sup> Come sottolinea F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 71: "le disposizioni abrogate continuano a disciplinare le situazioni e i rapporti sorti prima del suo (dell'abrogazione, ndr) verificarsi".

<sup>23</sup> Cioè dall'entrata in vigore del d.l. che le contiene fino all'entrata in vigore del d.l. che le abroga.

<sup>24</sup> Si deve precisare che questa ricostruzione viene operata in astratto, perché può accadere – e nei casi in questione è accaduto – che le disposizioni abrogate siano "inglobate" in quelle abroganti – come si dirà – con conseguente (semplice) "prolungamento" degli effetti prodotti.

<sup>25</sup> In cui espressamente si afferma "l'abrogazione di una norma di un d.l. in corso di conversione ad opera di un successivo d.l. opera *ex nunc* per il periodo di vigenza del "primo" d.l. ma l'effetto diventa comunque *ex tunc* al momento della scadenza del primo d.l."

può considerarsi equivalente a rifiuto di conversione del primo): *ergo*, fino al 2 maggio non si è prodotta la decadenza del primo. Pertanto, le disposizioni di questo, abrogate dal secondo, sono rimaste vigenti dal 3 al 18 marzo; da quest'ultima data hanno cessato di avere efficacia; e dal 2 maggio sono stati travolti gli effetti prodotti dal 3 al 18 marzo.

*Idem* per le disposizioni del d.l. n. 11 del 2020 (entrate in vigore il 9 marzo) abrogate anch'esse dal d.l. n. 18 del 2020: anche in questo caso la certezza sulla non conversione in legge si è prodotta il 7 maggio: *ergo*, fino a quest'ultima data non si è prodotta la sua decadenza. Esso, pertanto, è rimasto interamente vigente dal 9 al 18 marzo; da quest'ultima data ha cessato di essere in vigore; e dal 7 maggio sono stati travolti gli effetti prodotti dal 9 al 18 marzo.

Infine, il d.l. n. 19 del 2020 ha abrogato l'art. 35 del d.l. n. 9 del 2020: disposizione che pertanto è rimasta in vigore dal 3 marzo 2020 al 26 marzo 2020 e dal 2 maggio è decaduta, insieme a tutto il d.l.

Con riguardo invece all'abrogazione delle disposizioni del d.l. n. 18 del 2020 ad opera del d.l. n. 23 del 2020, si osserva che il primo d.l. è entrato in vigore il 18 marzo e il secondo il 9 aprile. Quindi le disposizioni abrogate sono rimaste in vigore dal 19 marzo al 9 aprile. Tuttavia, in questo caso, il d.l. (parzialmente) abrogato non è decaduto, ma è stato convertito nella legge n. 27 del 2020, la quale così stabilisce all'art. 1, comma 1: "Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (...) è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge". Nelle modificazioni riportate, non vi è alcun riferimento alle disposizioni abrogate. Nel silenzio di una statuizione espressa, si dovrebbe dedurre che la volontà del Parlamento sia stata di non convertire in legge le disposizioni già abrogate: pertanto, esse devono ritenersi decadute con l'entrata in vigore della legge di conversione. Se così è, la mancata conversione delle disposizioni del d.l. n. 18 del 2020 si è prodotta il 30 aprile 2020, data di entrata in vigore della legge di conversione. E pertanto gli effetti prodotti tra il 19 marzo e il 9 aprile sono venuti meno a far data dal 30 aprile.

##### **5. La "soppressione", in sede di conversione, delle disposizioni del d.l. che abroga disposizioni di altro d.l.**

Occorre poi considerare un diverso profilo.

La legge di conversione di un d.l. abrogante (legge n. 27 del 2020) ha dapprima abrogato (di nuovo) il d.l. già abrogato dal d.l. che ha convertito, e successivamente ha "soppresso", nel medesimo decreto-legge convertito, le disposizioni con cui erano state abrogate precedenti disposizioni<sup>26</sup>: dovendosi

<sup>26</sup> In particolare sono stati soppressi gli art. 83, comma 22; 84, comma 11; 85, comma 11 (in quali abrogavano, gli art. 1, 2, 3 e 4 del d.l. n. 11 del 2020). Le disposizioni abrogate sono confluite nel nuovo d.l. Secondo il Dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato (*Misure per fronteggiare l'emergenza*

intendere con l'espressione "soppressione" l'equivalente di "non conversione", l'operazione risulta corretta in quanto le disposizioni soppresse avevano esaurito i propri effetti. La mancata conversione in legge delle disposizioni abrogate, infatti, produce per esse gli effetti di cui all'art. 77 Cost. (in altri termini: le disposizioni "abrogate" non sono convertite in legge, quindi non ha senso prevedere la conferma esplicita della loro abrogazione). Tuttavia la mancata "soppressione" non avrebbe probabilmente alterato il risultato finale: ed infatti risulta che una delle disposizioni abrogatrici non sia stata "soppressa" (l'art. 102, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, che ha abrogato l'art. 29 del d.l. n. 9 del 2020<sup>27</sup>): senza che ciò sia in grado di determinare un diverso regime giuridico rispetto alle altre previsioni (in quanto, comunque, la disposizione abrogata non è stata convertita in legge).

Analogamente deve dirsi con riguardo ad una disposizione abrogante (l'art. 5, comma 2 lett *b*) del d.l. n. 19 del 2020, con cui è stata disposta l'abrogazione dell'art. 35 del d.l. n. 9 del 2020: la legge di conversione (n. 35 del 2020) non fa alcun riferimento ad essa: quindi convertendola senza sopprimerla.

Delle altre disposizioni abrogatrici contenute in diversi d.l. non è possibile – al momento - sapere, in quanto i disegni di legge di conversione dei d.l. n. 23 e 34 sono ancora all'esame del Parlamento.

Un'ultima considerazione al riguardo.

Come si è detto all'inizio, diverso è il regime giuridico delle abrogazioni prodotte non mediante un successivo d.l. bensì mediante *disposizioni introdotte in sede di conversione* di un d.l. (e relative a disposizioni contenute in precedenti d.l., come ad esempio avvenuto in sede di conversione del d.l. n. 18 del 2020), eventualmente con la riproduzione nel nuovo testo delle disposizioni abrogate: tali abrogazioni – ovviamente – si producono al momento dell'entrata in vigore con la legge di conversione. Al contrario, la Nota del Servizio Studi del Senato<sup>28</sup>, pare sostenere la tesi per cui anche l'abrogazione dei d.l. abrogati da successivi d.l. si produce dal momento dell'entrata in vigore della legge di conversione. Così non dovrebbe essere: come si è detto, infatti, l'abrogazione, se operata dal d.l. successivo, si produce dal momento dell'entrata in vigore di tale d.l., e non della legge di conversione.

*epidemiologica da Covid-19 cd. "Cura Italia", Volume II – Articoli 71-127 D.L. 18/2020 – A.C. 2463, 105) tale soppressione è conseguenza dell'abrogazione dei precedenti decreti-legge, con la salvaguardia degli atti compiuti e degli effetti prodottisi durante la vigenza di quei decreti.*

<sup>27</sup> Peraltro, come si è detto, *tutto* il d.l. n. 9 del 2020 è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge n. 27 del 2020.

<sup>28</sup> Servizio Studi del Senato, *L'emergenza da COVID-19 in Italia: le misure per la cultura, la scuola, la formazione superiore e la ricerca, Nota breve n. 185*, aprile 2020.

## 6. La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei d.l. abrogati

Analizziamo a questo punto il tema della regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni del d.l. abrogate prima della sua conversione in legge (ammesso che dei rapporti siano sorti, e nel caso specifico certamente sono sorti). La Costituzione, come noto, si limita a stabilire che tale regolazione può essere definita mediante una legge. Il che esclude *a priori*, come anche ribadisce l'art. 15, comma 2 lett. *d*), che tali rapporti possano essere regolati mediante il d.l. abrogante.

Nel caso qui in esame si pone il problema di come (meglio: "dove") regolare i rapporti giuridici sorti sulla base del ("primo") d.l. non convertito<sup>29</sup>: che ciò possa avvenire mediante una specifica ed autonoma legge, oppure anche mediante la legge di conversione del secondo d.l. non dovrebbe essere in dubbio<sup>30</sup>. Più difficile immaginare che questo possa avvenire con la conversione in legge del primo, che nel frattempo è stato abrogato. Se si accetta la tesi sopra sostenuta, non è peraltro impossibile che ciò avvenga, ed anzi ciò dovrà sicuramente avvenire nell'ipotesi in cui non tutto il d.l. sia stato abrogato (a meno che non si intenda far decadere le disposizioni non abrogate, ovviamente). Più difficile immaginare che sia possibile convertire in legge un d.l. (nel frattempo) completamente abrogato: si potrebbe infatti sostenere che il disegno di legge di conversione sia, in tale ipotesi, privo di oggetto, non essendoci più il d.l. da convertire. E tuttavia si potrebbe anche ritenere – come detto - che quel d.l. ha comunque prodotto effetti, e che quindi sia possibile (e necessario) convertirlo: in tal caso la legge di conversione avrebbe l'unico scopo di salvare gli effetti che sulla base di esso si siano prodotti (e che non siano stati salvati o ripresi da altro d.l.).

Al di là di tali ipotesi astratte, nei casi che si sono sin qui verificati si è scelta la via della legge di conversione del d.l. abrogante<sup>31</sup>. I d.l. abrogati, infatti, sono stati fatti decadere senza conversione in legge (così è avvenuto, al momento, per i d.l. n. 9, 11, 14 del 2020), ed i rapporti sorti sulla base di essi sono stati

<sup>29</sup> Che tale esigenza sussista è confermato dal Comitato per la legislazione nel parere del 29 aprile 2020, dove si legge l'invito rivolto a Parlamento e Governo a chiarire se l'avvenuta abrogazione di disposizioni di un d.l. in sede di conversione ad opera di un successivo d.l. "comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti nel periodo di vigenza".

<sup>30</sup> In questo secondo caso potrebbe porsi un problema di tempi, in quanto la legge di conversione del d.l. abrogante interverrà quasi sicuramente dopo la decadenza di quello abrogato: ma la Costituzione non impone che il salvataggio degli effetti intervenga in un tempo certo dalla decadenza del d.l.

<sup>31</sup> Questa tecnica è in qualche modo simile ad un'altra, talvolta utilizzata ed anche criticata in dottrina (da G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'«accorpamento» tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale*, in *Giur. cost.*, 6/2014, p. 4464 ss.) tra accorpamento di talune disposizioni di un decreto-legge ad un diverso disegno di legge di conversione. Nel caso presente non si tratta di accorpamento tra disposizioni bensì di "salvataggio" degli effetti di un primo decreto-legge ad opera della legge di conversione di un secondo.

salvati dalla legge di conversione n. 27 del 2020, che ha convertito in legge il d.l. n. 18 del 2020<sup>32</sup> (“restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14”). In tal senso si era anche espresso il Comitato per la legislazione, sebbene questi avesse invocato “un chiarimento in occasione della discussione in Assemblea, ad esempio attraverso l’approvazione di uno specifico atto di indirizzo al Governo”<sup>33</sup> (che non risulta esserci stato).

Per comprendere meglio il significato di tale operazione, è opportuno fare un esempio, prendendo una disposizione iniziale e provando a ricostruirne il percorso normativo sino ad oggi.

L’art. 1 del d.l. n. 11 del 2020 (uno di quelli abrogati dal d.l. n. 18 del 2020) stabiliva che “A decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto (quindi dal 9 marzo, *ndr*) e sino al 22 marzo 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari (...) sono rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020”.

Tale disposizione è stata abrogata dal d.l. n. 18 del 2020, in cui è contenuta la seguente: “Dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviate d'ufficio a data successiva al 15 aprile 2020”.

Quindi, in sostanza, gli effetti prodotti con il primo d.l. non avevano alcun bisogno di essere salvati, perché la successiva disposizione si sovrapponeva, semplicemente prolungando il periodo di sospensione<sup>34</sup>.

Ciò è avvenuto, probabilmente, per altre disposizioni, che hanno prolungato i termini inizialmente previsti o hanno sostituito (perlopiù precisando meglio) i contenuti dei precedenti provvedimenti. In ogni caso, la formula generale introdotta nella legge n. 27 “copre” ogni possibile effetto che possa risultare “scoperto” dalle successive disposizioni.

L’esempio indicato spiega anche come mai, al di là della astratta ammissibilità, non si sia seguita la via della conversione in legge dei d.l. abrogati: essendo le disposizioni in essi contenute interamente “inglobate” nei successivi decreti, la loro conversione non avrebbe avuto alcun senso. In più, se non

<sup>32</sup> Il d.l. n. 18 del 2020 è quello, lo si ricorda, che ha abrogato quattro articoli (su sei) del d.l. n. 11 del 2020.

<sup>33</sup> Parere del Comitato per la legislazione di mercoledì 15 aprile 2020, cit.

<sup>34</sup> Va poi segnalato che il d.l. n. 23 del 2020 ha disposto (con l’art. 36, comma 1) l’ulteriore allungamento del termine: dal 15 aprile 2020 all’11 maggio 2020. Come anche rileva G. MOBILIO, *Le fonti normative nella gestione dell’emergenza Covid-19*, paper presentato al Webinar organizzato dalla Rivista Osservatorio sulle fonti – 30 aprile 2020, “capita però anche che i d.l. adottati successivamente all’entrata in vigore di queste ultime fonti provvedano a fornire loro una copertura *ex post*, ricomprendendole nel perimetro delle misure legittimamente previste, nel tentativo di operare una sorta di impropria sanatoria”.

bastasse, questa via avrebbe aumentato i lavori parlamentari (in una fase, tra l'altro, in cui la stessa attività parlamentare ha dovuto subire non semplici problemi di rallentamento e di difficoltà di funzionamento), oltre ad aumentare – tutto sommato inutilmente – la produzione legislativa. Quindi la scelta di lasciar decadere i d.l. abrogati, con salvataggio degli effetti nella legge di conversione dei d.l. abrogante, è stata sicuramente opportuna<sup>35</sup>.

Un caso ancora diverso è costituito dal d.l. n. 18 del 2020 che, come si è detto, ha natura bifronte: in parte abroga e in parte è abrogato. Nel disegno di legge di conversione del d.l. che ne abroga alcune disposizioni (d.l. n. 23 del 2020), durante l'esame in sede referente alla Camera è stato aggiunto un comma (1 *bis* all'art. 1) che mantiene validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni del d.l. (n. 18) abrogati dal d.l. in sede di conversione. Quindi, anche in questo caso, la salvezza dei rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni abrogate (malgrado, come si è detto, il d.l. nel suo insieme sia stato convertito in legge) è avvenuta con la legge di conversione in legge del d.l. abrogante. In questo caso, tuttavia, il Servizio Studi di Camera e Senato<sup>36</sup> richiama "l'opportunità di approfondire se sia necessario disporre la salvezza degli effetti dell'art. 17 (del d.l. n. 18, *ndr*) dato che l'articolo 40 del d.l. (n. 23 del 2020, *ndr*) già specifica – a differenza di quanto disposto per le altre abrogazioni – che l'abrogazione dell'art. 17 vale a decorrere dall'entrata in vigore del d.l. n. 23". Tale esigenza di approfondimento sembra doversi riconnettere all'impostazione seguita dal richiamato parere del Comitato per la legislazione: in sostanza, sembra si voglia intendere che non ha senso salvare gli effetti prodotti dall'art. 17 perché essi – a differenza degli altri – sarebbero stati salvati dalla legge di conversione per il periodo di vigenza, mentre le altre disposizioni sarebbero decadute *ex tunc* in forza dell'abrogazione. Ciò non convince per quanto sopra si è detto: in verità la precisazione contenuta nella disposizione di abrogazione dell'art. 17 non può avere alcun valore effettivo, in quanto tutte le abrogazioni devono ritenersi prodotte dall'entrata in vigore del d.l. abrogante (senza quindi alcun effetto di decadenza *ex tunc*)<sup>37</sup>. Anche perché, seguendo l'impostazione del Servizio

<sup>35</sup> Sebbene, anche in ordine a ciò, si debba sottolineare una qualche anomalia rispetto alla prassi precedente, in base alla quale si era affermato che "la c.d. legge di sanatoria è ben diversa dalla legge di conversione, in quanto essa ha per presupposto proprio la mancata conversione": così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 149. Di un modello di legge "mista" di "conversione-sanatoria" si era parlato a seguito della sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale: cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 54 ss.

<sup>36</sup> SERVIZI STUDI CAMERA E SENATO, *Dossier del 23 maggio 2020, Misure per le imprese e in materia di settori strategici, salute, lavoro, termini amministrativi e processuali, D.L. 23/2020 – A.C. 2461-A*. Deve peraltro segnalarsi che nel secondo Dossier prodotto sullo stesso provvedimento la frase riportata nel testo non compare più.

<sup>37</sup> Si deve segnalare, al riguardo, quello che sembra essere un mero errore dei redattori di

Studi, si dovrebbe ritenere che la legge di conversione del d.l. n. 18 del 2020 abbia convertito in legge l'art. 17, sebbene limitatamente al periodo di vigenza precedente l'entrata in vigore del d.l. abrogante. Ma ciò non corrisponde al testo della legge di conversione, come pubblicato nella Gazzetta ufficiale<sup>38</sup>, dove si riporta che detto articolo è stato “abrogato dall'articolo 40, comma 8, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23”: esso, dunque, deve ritenersi non convertito in legge.

### 7. Quattro ipotesi astratte (per ora)

A conclusione di questa breve rassegna di problemi posti dalla singolare prassi normativa cui si è dedicata attenzione, vorrei indicare alcune ipotesi che – per fortuna – non si sono verificate nella presente circostanza, ma che non è escluso potrebbero porsi in futuro, qualora si continuasse a seguire questa strada. Si tratta di situazioni che potrebbero confluire in un ipotetico “bestiario costituzionale”, insieme ad alcune che abbiamo sin qui esaminate. Ne indico quattro, senza analizzare *funditus* i possibili problemi che esse aprirebero, ma semplicemente prospettandole come possibile *memento* per il futuro.

Prima. L'ipotesi di “doppia abrogazione”: ovvero un d.l. che abroga un altro d.l. prima della conversione e che, sempre prima della sua conversione in legge, sia a sua volta abrogato. Come si è detto, a questo punto non siamo ancora giunti, sebbene un d.l. fosse insieme di abrogazione e a sua volta abrogato (ma in diverse disposizioni). In tal caso, quale sarebbe la sorte delle disposizioni abrogate mediante un d.l. a sua volta abrogato?

Seconda. L'ipotesi di mancata conversione in legge del d.l. abrogante: si produrrebbe un effetto di reviviscenza delle disposizioni abrogate (nel primo)? Il caso sarebbe infatti diverso da quello precedente: nel primo, si tratterebbe di abrogazione, mentre nel caso di mancata conversione si tratterebbe di decadenza *ex tunc*, con possibile reviviscenza delle disposizioni abrogate. Anche qui non analizzo il tema, limitandomi a sperare che il problema non debba mai porsi e che, qualora si ponesse, fosse una legge a dipanare la matassa<sup>39</sup>.

Terza. L'abrogazione di parti di un d.l. ad opera di un successivo d.l. emanato nel momento in cui la legge di conversione del primo si trova in seconda lettura parlamentare. In tale ipotesi, infatti, la prima Camera avrà già approvato

*Normattiva*, dove nel testo del d.l. n. 18 del 2020 sono correttamente indicati come abrogati gli art. 17, 49, 53 e 70, ma non l'art. 62, comma 7.

<sup>38</sup> *Gazzetta ufficiale*, Serie generale n. 124, Supplemento ordinario al n. 19 del 15 maggio 2020, p. 24.

<sup>39</sup> Più che mai, in questo caso, valgono in tal caso le parole di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, p. 87, per il quale l'ultima parte dell'art. 77 Cost deve intendersi “come una sorta di ‘invito’ al legislatore a darsi carico degli inconvenienti e delle gravi difficoltà pratiche cui la retroattiva caducazione del provvedimento può dar luogo”.

il testo comprensivo della disposizione abrogata, mentre la seconda Camera dovrà espungere quest'ultima in quanto nel frattempo abrogata; a quel punto, per rispettare il principio della doppia conforme, il disegno di legge dovrà ritornare alla prima Camera: ma perlopiù i tempi non ci sono, come noto. E si rischierebbe dunque la mancata conversione.

Quarta. L'abrogazione disposta da un d.l. di un altro d.l. con efficacia *ex tunc*. Quindi con immediata cessazione di vigenza di tutte le disposizioni del precedente d.l. non ancora convertito, come se non fosse mai esistito: con i conseguenti problemi di conversione in legge del primo, di quali conseguenze si produrrebbero nel caso di mancata conversione del secondo, e così via.

### **8. Conclusione (con la speranza che tutto ciò non succeda più)**

Mi pare che per le finalità del presente, iniziale e limitato, contributo, quanto detto possa bastare. È evidente che i profili evidenziati debbano indurre ad evitare il più possibile, per il futuro, di ricorrere all'abrogazione di d.l. in sede di conversione ad opera di altri d.l. Tralasciando ogni valutazione sulla qualità della legislazione (complessivamente intesa), la messe di problemi che ciò pone è tale da sconsigliare l'utilizzo di detta prassi normativa.

Ma oltre a ragioni di inopportunità (evidenti), emergono anche aspetti di possibile incostituzionalità? Qualche dubbio, al riguardo, può porsi, con riferimento ad almeno due profili.

Il primo, prospettato anche dal Comitato per la legislazione, ha riguardo ai principi di razionalità normativa e di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico. Si ricorda, al riguardo, che – da ultimo - la sentenza n. 107 del 2017 ha affermato che il primo tra essi deve essere considerato qualora la formulazione delle disposizioni “sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (...) o ambigue (...), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione”. Ed in altra decisione (n. 160 del 2016) la Corte ha espressamente affermato che “in linea di principio, possono risultare costituzionalmente illegittime – per irragionevolezza ridondante sulle attribuzioni regionali – norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia”: e nelle vicende emergenziali da Coronavirus si è visto quanto l'incertezza del quadro normativo nazionale abbia inciso sulle competenze regionali.

Il secondo profilo di incostituzionalità potrebbe ravvisarsi nella circostanza che le disposizioni del d.l. abrogante producono effetti irreversibili, in potenziale violazione, quindi, del potere, attribuito dall'art. 77 Cost. alle Camere, di eliminare ogni effetto prodotto dal decreto nell'ipotesi in cui il Parlamento

decida di non convertirlo in legge<sup>40</sup>.

Per i limiti del presente intervento, basti segnalare il tema, con l'auspicio di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

È evidente che la vicenda emergenziale ha messo alla prova numerosi aspetti del sistema istituzionale ed anche di quello costituzionale: tutto sommato, questo è forse uno dei meno rilevanti. E tuttavia come sarebbe opportuno che la vicenda che (forse) abbiamo alle spalle ci insegnasse a ripensare per il futuro a molti aspetti della vita, così una riflessione sul sistema delle fonti del diritto in situazioni emergenziali potrebbe risultare senz'altro utile.

<sup>40</sup> L'ipotesi è prospettata, in termini generali, da S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 301 ss.