

***La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni  
sulla sent. n. 149 del 2020\****

*di Angioletta Sperti – Professoressa associata di Diritto Pubblico Comparato nell’Università  
di Pisa*

**ABSTRACT:** The article aims at analysing the recent case n. 140 of 2020 of the Italian Constitutional Court, concerning the judicial review of law-decrees. After focusing on the most relevant developments of the Constitutional Court’s caselaw on law-decrees of the last few years, the article analyses the case against that background. The Author argues that the case confirms the general self-restraint of the Court in checking the limits for the adoption of law decrees and addressing the relationships between the legislative and the executive branches.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il quadro giurisprudenziale a partire dalla “svolta” degli anni 2007 e 2008. – 3. Omogeneità del decreto e motivazione del caso straordinario di necessità e urgenza: il *self-restraint* della Corte nella sentenza n. 149 del 2020. – 4. Conclusioni.

**1. Premessa**

La recente sentenza n. 149 del 2020 della Corte costituzionale in tema di monopolio SIAE (Società Italiana Autori ed Editori) nell’attività di intermediazione dei diritti di autore offre l’occasione per svolgere alcune riflessioni sul tema del controllo sui vizi formali del decreto-legge

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

e, in particolare, sugli sviluppi giurisprudenziali dalla ben nota “svolta” della Corte degli anni 2007 e 2008<sup>1</sup>.

La questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto l’art. 19 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (“Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica dell’estinzione del reato per condotte riparatorie”) convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 2017, n. 172. Il decreto-legge interviene sugli artt. 15-bis e 180 della n. 633 del 1941 in

---

<sup>1</sup> Sulla decretazione di urgenza e sul relativo controllo da parte degli organi di garanzia, si v., nella sterminata dottrina, tra le opere principali più recenti, G. BERNABELI, *Carattere provvedimentoale della decretazione d’urgenza. L’amministrazione con forza di legge*, Cedam, Padova, 2017; R. CALVANO (a cura di), «*Legislazione governativa d’urgenza*» e crisi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, 1511; D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d’urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 1163 ss.; M. MALO, *Art. 77*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II. ed., Padova, Cedam, 2008, 706 ss.; G. MARAZZITA, *L’emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003; A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2004; ID., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003; F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Bardi editore, Roma, 2003.

Sulle sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, si v. rispettivamente, S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *Federalismi.it*; 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; A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giust. Amm.*, 2007, 513 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. Parlam.*, 2007, 1001 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.* 2007, I, 1986; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Foro It.*, 2007, 2664; SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. Cost.*, 2007, 581; nonché, sulla seconda pronuncia, D. BALDAZZI, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in *forumcostituzionale.it*, 15 maggio 2008; P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge (sentt. mm. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *forumcostituzionale.it.*; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2008, 1502 ss.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell’ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d’urgenza*, in *Giur. It.* 2008, 2670 ss.; 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 sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro It.* 2008, I, 3044 ss.; A. RUGGERI, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, in *Foro It.*, 3048 ss. Per ulteriori riferimenti bibliografici sia inoltre consentito rinviare a A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno*, Torino, Giappichelli, 2011, 3 ss.

materia di protezione del diritto d'autore, estendendo a tutti gli organismi di gestione collettiva (OGC) (fuorché alle entità di gestione indipendente, EGI) stabiliti in Italia, la possibilità non solo di rappresentare gli interessi dei titolari dei diritti, ma anche di operare direttamente come intermediari per la gestione dei diritti d'autore.

La disposizione rompe, dunque, con il regime di esclusiva della SIAE nell'attività di intermediazione, stabilito dall'art. 180, primo comma, della legge n. 633 del 1941 e confermato dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. 35 del 2017 con cui il Governo aveva recepito la Direttiva 2014/26 (cd. Direttiva Barnier). Essa intende pertanto, dar seguito alla volontà espressa dal Governo, subito dopo l'emanazione del D.lgs. n. 35 del 2017, di migliorare l'efficienza del sistema di gestione dei diritti di autore in Italia e tener conto – come peraltro segnalato nella relazione illustrativa al decreto-legge - di un'interlocuzione con la Commissione Europea che aveva segnalato, sin dalla fase di elaborazione del d.lgs. di recepimento, l'opportunità che l'Italia riconsiderasse la riserva SIAE in materia di gestione collettiva del diritto d'autore.

Quanto al parametro, il giudice *a quo* ritiene violato l'art. 77 Cost. in quanto il decreto-legge mancherebbe di alcuna giustificazione in merito alla necessità ed urgenza di provvedere in tema di intermediazione nel settore dei diritti di autore, anche in considerazione del fatto che la disciplina sarebbe di non immediata applicazione per la necessità di ulteriori misure attuative, demandate nella specie all'AGCOM. Al tempo stesso, il giudice rimettente denuncia la mancanza di organicità delle disposizioni del decreto-legge le quali risponderebbero a finalità non univoche. Rileva, infatti, il giudice *a quo* che il censurato art. 19 del decreto, rubricato "liberalizzazione in materia di *collecting* dei diritti d'autore", sarebbe estraneo sia alle esigenze indifferibili che all'urgenza in tema di finanza pubblica.

## **2. Il quadro giurisprudenziale a partire dalla "svolta" degli anni 2007 e 2008**

Prima di svolgere alcune riflessioni sulla pronuncia, è utile ricordare che nelle sentt. nn. 171/2007 e 128/2008 la Corte costituzionale dichiarò per la prima volta l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di decreti-legge per carenza dei presupposti costituzionali di cui all'art. 77, 2 co., Cost. in quanto caratterizzate dall'"evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dal decreto".

La Corte diede così seguito a quanto affermato nella ben nota sent. n. 29 del 1995<sup>2</sup> – che, inaugurando “un nuovo approccio alla problematica derivante dalla decretazione di urgenza”<sup>3</sup>, aveva per la prima volta ammesso la possibilità di sindacare un decreto-legge in caso di “eventuale evidente mancanza”, aggiungendo che l’assenza dei presupposti per l’adozione del decreto “configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell’ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione”.

In particolare, nelle due sentenze, la Corte - rilevando l’assenza di “ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata nel decreto”<sup>4</sup> - propose per un’interpretazione in senso soggettivo dei “casi straordinari di necessità ed urgenza” di cui all’art. 77 Cost., parlando di “straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere” ed avallando pertanto la lettura in senso estensivo dei presupposti legittimanti il decreto-legge prevalente in dottrina.<sup>5</sup>

Quanto alla sussistenza dell’“evidente” mancanza dei presupposti per l’adozione del decreto, sia nella sent. n. 171/2007 che nella sent. n. 128/2008, la Corte dichiarò che il relativo accertamento deve essere condotto attraverso “indici *intrinseci ed estrinseci* alla disposizione impugnata”<sup>6</sup>, ossia attraverso elementi contenuti nel testo normativo o estranei ad esso.<sup>7</sup> In sintonia con la precedente

<sup>2</sup> Sent. n. 29 del 1995 in *Giur. It.*, 1995, 394 con nota di A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei dd.ll.*, ma si v. anche A. PIZZORUSSO, *Sulla decretazione di urgenza la Corte interviene con un obiter dictum*, in *Corr. Giur.* 1995, 437 ss.

<sup>3</sup> M. FERRI, *La giustizia costituzionale nel 1995*, in *Giur. Cost.*, 1996, 564.

<sup>4</sup> Nella sent. n. 171 del 2007, in particolare, la Corte, ammettendo le precedenti oscillazioni giurisprudenziali, per la prima volta ha annullato per carenza dei presupposti costituzionali di cui all’art. 77, secondo comma, Cost. una disposizione cd. “intrusa” contenuta nel d.l. n. 80 del 2004 (in seguito convertito in legge n. 140/2004) la quale escludeva che la condanna per il peculato d’uso costituisse causa di incandidabilità alla carica di sindaco e poi di decadenza dalla stessa.

La sent. n. 128/2008 ha in seguito confermato l’orientamento chiaro della Corte teso a controllare i presupposti per l’adozione del decreto-legge, dichiarando incostituzionali due artt. del d.l. n. 262/2006 che disponevano l’esproprio del teatro Petruzzelli di Bari a favore del Comune. Una disposizione – occorre sottolineare – non era stata propriamente convertita in legge, bensì propriamente riprodotta, in analogo testo, in un allegato alla legge di conversione dello stesso d.l. Si configurava dunque in questo caso un’ipotesi di cd. “conversione mascherata”.

<sup>5</sup> Per il quale, com’è noto possono individuarsi due fondamentali orientamenti, un primo che propende per una lettura restrittiva della locuzione cui viene attribuito essenzialmente un significato *oggettivo* (si v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1984, 292; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Jovene, Napoli, 1997, 118) ed un’altra corrente che, invece, legge anche in senso *soggettivo* i presupposti, rimettendo al Governo e al Parlamento la valutazione circa la loro sussistenza (cfr. C. ESPOSITO, *voce Decreto-legge*, in *Encicl. Dir.* XI, Milano, Giuffrè, 1962, 835).

<sup>6</sup> Sent. n. 171 del 2007, punto 6 cons. dir.; sent. n. 128/2008, punto 8.2 cons. dir.

<sup>7</sup> Sul punto BOCCALATTE, *Tra norma e realtà*, cit., 6 ss.

giurisprudenza<sup>8</sup>, tali indici furono ravvisati nell'*epigrafe* (ed in particolare nella «intestazione») e nel *preambolo* (o premessa) del decreto-legge, nonché nella *relazione al d.d.l. di conversione*.

Le pronunce ribadirono, inoltre, in via definitiva il principio dell'esclusione dell'efficacia sanante della legge di conversione (sent. n. 29 /1995) posto che decreto-legge e legge di conversione rappresentano momenti di un'unica sequenza procedimentale, in cui quest'ultima è da intendersi come legge "atipica", innanzitutto in quanto "presuppone un decreto-legge da convertire". Le disposizioni della legge di conversione, scrisse infatti la Corte costituzionale, "non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale autonomamente da quelle del decreto". L'emanazione del decreto, pertanto, "condiziona nel contempo l'attività del Parlamento in sede di conversione, in modo particolare rispetto all'ordinaria attività legislativa", dal momento che "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".<sup>9</sup>

Come già sottolineato in altra sede<sup>10</sup>, questa rilevante giurisprudenza, lasciò aperte alcune questioni fra cui l'indeterminatezza del criterio dell'omogeneità del decreto-legge e degli strumenti per la sua valutazione, ma soprattutto la questione concernente la legittimità degli emendamenti eterogenei introdotti dal Parlamento in sede di conversione. Sebbene, infatti, la tesi della natura "atipica" della conversione avrebbe consentito alla Corte di escludere che il legislatore possa valersi del procedimento di conversione per operare un radicale mutamento dei contenuti del decreto-legge, le pronunce evitarono di affrontare quello che la dottrina ha definito "il vero e proprio punto di snodo delle relazioni caratterizzanti le fonti, la forma di governo e la fonte di Stato"<sup>11</sup>. In altri termini, la Corte di fatto continuò ad avallare "la prassi degenerare che vede il decreto assumere la qualità di disegno di legge "motorizzato"<sup>12</sup>, sempre più strumento di co-legislazione e di codecisione politica, ma al tempo stesso momento di negoziazione tra maggioranza e opposizione, grazie al ricorso a maxi-emendamenti e questioni di fiducia.

<sup>8</sup> Si v. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, cit., 425 ss. che ricostruisce l'emergere di *test di verifica* per il controllo a partire dalle sentt. 270 e 330 del 1996, ma si v. anche CELOTTO – DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., 1511.

<sup>9</sup> Sent. n. 171/2007, punto 5 cons. dir.

<sup>10</sup> Sia consentito rinviare a A. SPERTI, *La sent. n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, cit.

<sup>11</sup> RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., 2664.

<sup>12</sup> RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione*, cit.

La giurisprudenza successiva ha reso evidente come il punto più problematico delle pronunce fosse costituito dalla interpretazione del *test* valutativo in cui risiedeva – com'è stato scritto – “la valenza pedagogica e didattica” delle pronunce del 2007 e 2008.<sup>13</sup> La corretta valutazione dell’“evidente mancanza” dei presupposti della decretazione di urgenza, nonché della *eterogeneità* delle modifiche introdotte in sede di conversione ha, infatti, costituito l’aspetto più problematico su cui si è incentrato, negli anni successivi, il controllo di legittimità costituzionale sulla decretazione.

Le pronunce immediatamente successive alla “seconda svolta” – fra cui ad esempio, la n. 355 del 2010<sup>14</sup> e la successiva n. 367 del 2010 – sembrarono, infatti, indicare quanto la Corte fosse ancora distante dalla valorizzazione del requisito dell’omogeneità quale “tratto identificante (e perciò indisponibile) della funzione di normazione”<sup>15</sup> e, inoltre, come le incertezze poste dall’applicazione dei test valutativi potessero condurre a nuove oscillazioni giurisprudenziali, risolvendosi, di fatto, in una nuova “via di fuga” per il Governo che intendesse persistere nella prassi delle modifiche sostanziali al decreto in sede di conversione.

Pertanto, in relazione alla sussistenza dei presupposti, la maggior parte delle pronunce ha ribadito come la valutazione cui è subordinato il potere del Governo di adottare norme primarie comporti un largo margine di elasticità dal momento che la straordinarietà del caso può essere dovuta a una pluralità di situazioni in relazione alle quali “non sono configurabili rigidi parametri valevoli per ogni caso”<sup>16</sup>. La Corte ha quindi sottolineato come il proprio controllo “rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione», sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci”<sup>17</sup>.

Quanto alla necessità che il decreto-legge “nella sua interezza” rappresenti “un insieme di disposizioni omogenee per materia e per scopo”,<sup>18</sup> la Corte ha sottolineato come i presupposti dell’art. 77 Cost. siano da riferirsi ad un provvedimento le cui disposizioni si presentino “legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità”, “inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito

<sup>13</sup> CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto*, cit., 2675.

<sup>14</sup> Sent. n. 355/2010, punto 8 cons. dir. in cui la Corte ammette in linea di principio il sindacato sulle disposizioni aggiunte in sede di conversione, ma chiarisce che esso può essere “indirettamente effettuato per quelle norme aggiunte alla legge di conversione e che non siano *del tutto estranee* rispetto al contenuto della decretazione di urgenza”, escludendolo invece per le disposizioni “eterogenee rispetto a tale contenuto”.

<sup>15</sup> RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., cui si rinvia per le interessanti considerazioni circa la mancanza, nella sent. n. 171 del 2007, di una distinzione tra omogeneità *originaria* del decreto e omogeneità *sopravvenuta* in sede parlamentare.

<sup>16</sup> Sent. n. 93 del 2011.

<sup>17</sup> Sent. n. 33 del 2019, punto 6.3.1. cons. dir., ma si v. anche sent. n. 5 del 2018.

<sup>18</sup> Sent. n. 22 del 2012, ma si v. anche sent. n. 244 del 2016.

di intrinseca coerenza anche se articolato e differenziato al suo interno”. Diversamente, “l’inserimento di norme eterogenee all’oggetto e alle finalità del decreto-legge – ha chiarito ancora la Corte costituzionale - spezza il legame-logico giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell’urgenza del provvedere ed il provvedimento provvisorio con forza di legge”, trasformandolo “in una congerie di norme assemblate soltanto da mera causalità temporale” (sent. n. 22 del 2012<sup>19</sup>).

Se il riferimento alle finalità del decreto sembra, quindi, aprire ad un esame più pervasivo della Corte circa le scelte politiche del Governo, va tuttavia osservato che la stessa Corte ha fatto comunque salvi in linea di principio i decreti-legge che richiedono una pluralità di interventi eterogenei (come i cd. “milleproroghe”), ossia i cosiddetti “provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo”,<sup>20</sup> purché essi obbediscano ad una “*ratio* unitaria”<sup>21</sup> o le disposizioni, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale “presentino “una sostanziale omogeneità di scopo” ed il decreto, per quanto “articolato e differenziato al proprio interno, appaia fornito di una sua intrinseca coerenza”.<sup>22</sup>

Più netta è stata, invece, la posizione della Corte in relazione al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, poiché in virtù del “nesso di interrelazione funzionale” che lega quest’ultima al decreto-legge e della sua natura “atipica”, la sent. n. 22 del 2012 ha chiarito che “la necessaria

<sup>19</sup> In particolare, si v. punto 3.3. cons. dir. A commento della sentenza, si v. A. CELOTTO, *L’abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. It.*, 2012, 2493 ss.; D. CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. It.*, 2012, 2499 ss.; S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?* in *Giur. It.*, 2012, 2492; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?* in *Federalismi.it.*, 2012; C. DOMENICALI, *La sent. n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona l’“abuso dei mezzi di conversione”*, in *Quad. Cost.*, 2012, 398 ss.; D. GALLIANI, *Decreto-legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium Iuris*, 2012, 802 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dalla inemendabilità dei decreti-legge conduce all’illegittimità dei maxi-emedamenti*, in *Giur. Cost.*, 2012, 279 ss.; V. MARCENÒ, *L’eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *forumcostituzionale.it*; G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge e i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. It.*, 2012, 2494 ss.; SPERTI, *La sent. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, cit.; R. ZACCARIA, *L’omogeneità dei decreti-legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. Cost.*, 2012, 279 ss.

<sup>20</sup> Sent. n. 32 del 2014, sulla quale si v. A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge (a margine della sent. n. 32 del 2014)*, in *Federalismi.it*; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale ovvero dell’irresistibile necessità e dell’inevitabile difficoltà di riscrivere l’art. 77 Cost.*, in *Federalismi.it*; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in leggi di conversione?* in *Federalismi.it*; G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. Cost.*, 2014, 396 ss.; GIULIANO SERGES, *Per un superamento delle decisioni rinneganti in materia di decretazione di urgenza*, in *Federalismi.it*.

<sup>21</sup> Sent. n. 22 del 2012, punto 3.4 cons. dir.

<sup>22</sup> Sent. n. 244 del 2016, punto 3.2.2. cons. dir., ma anche sentt. n. 16 e 170 del 2017, nonché sent. n. 137 del 2018 che fa salvo un decreto-legge caratterizzato da misure attinenti ad ambiti materiali diversi, ma “accomunate da un’intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico”.

omogeneità (del decreto) deve essere osservata dalla legge di conversione”. In contrasto con la precedente sent. n. 355 /2010 in cui, implicitamente, la Corte ammise sia “norme non del tutto estranee” al contenuto del decreto-legge che norme “eterogenee”, la Corte sostenne, quindi, “l’esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario”<sup>23</sup>. Per questo motivo, apparve chiaro che il punto cruciale fosse proprio costituito dall’accertamento dell’omogeneità del decreto-legge originario<sup>24</sup>, poiché è evidente che “il regime di emendabilità della legge di conversione sarà più o meno stringente a seconda del *genus* di omogeneità di cui sia portatore il decreto-legge”<sup>25</sup>.

La successiva giurisprudenza ha quindi rafforzato questa considerazione, osservando che “dalla connotazione di legge a competenza tipica [della legge di conversione] derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge”<sup>26</sup>. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari<sup>27</sup>, con la conseguenza che “l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*”<sup>28</sup>. La Corte ha così inteso ribadire la netta scissione tra la valutazione degli aspetti politici connessi all’adozione del decreto e ai suoi contenuti e quella inerente “l’assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto” che, invece, ricade nel proprio sindacato, come sottolineato sin dalla sent. n. 29 del 1995 (con riferimento all’*evidente* mancanza) relativamente alle condizioni per la sindacabilità “teorica” del decreto-legge<sup>29</sup>.

Tuttavia, nelle pronunce più recenti - pur ribadendo l’idea di fondo della precedente giurisprudenza secondo cui “la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estranee” o

<sup>23</sup> Sent. n. 22 del 2012, punto 4.2 cons. dir. (cors. nostro).

<sup>24</sup> Sollecita, ad esempio, la Corte ad una rigorosa valutazione dell’omogeneità del decreto-legge, N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D’ELIA, G. TIBERI, M. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, 419 ss. in part 457.

<sup>25</sup> CHINNI, *Decretazione di urgenza*, cit., p. 232.

<sup>26</sup> Sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 cons. dir. Cfr. anche sentt. n. 251 del 2014, n. 145 del 2015 (che parlano di “nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge”).

<sup>27</sup> Art. 96-bis del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell’8 novembre 1984.

<sup>28</sup> Sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 cons. dir.

<sup>29</sup> L’espressione è tratta da CHINNI, *Decretazione di urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 202.



addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione – la Corte ha in parte allargato le maglie del giudizio di costituzionalità, sottolineando come la violazione dell’art. 77 cost. si ravvisi “in caso di *evidente e manifesta mancanza* di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto legge”<sup>30</sup>.

Ciò ha favorito negli ultimi anni, tranne poche eccezioni,<sup>31</sup> una certa accondiscendenza verso la prassi dell’inserimento di nuove disposizioni in sede di conversione. E’ bastata, ad esempio, una “specificazione dell’oggetto del provvedimento di urgenza”<sup>32</sup> o la mancata compromissione della “matrice funzionale unitaria”<sup>33</sup> per far salve le nuove disposizioni inserite dal Parlamento, per cui è risultato evidente come il profilo della “connessione materiale”<sup>34</sup> tra contenuto del decreto e quello della legge di conversione sia stato nel complesso valutato prettamente dal punto di vista funzionale e finalistico,<sup>35</sup> così da far salvi interventi normativi dal contenuto diversificato sebbene essi “di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità”.<sup>36</sup>

### **3. Omogeneità del decreto e motivazione del caso straordinario di necessità e urgenza: il self-restraint della Corte nella sentenza n. 149 del 2020**

In questo quadro viene, quindi, ad inserirsi la sent. n. 149 del 2020 in cui la Corte ritiene non fondate sia la censura relativa all’assenza di giustificazione in relazione alla necessità ed urgenza di provvedere alla riforma della intermediazione nel settore dei diritti di autore, sia l’assenza del requisito dell’organicità delle disposizioni del decreto-legge per essere la norma impugnata (art. 19,

<sup>30</sup> Sent. n. 145 del 2015, punto 3 cons. dir. (cors. nostro) e, in senso conforme, sent. n. 186 del 2015; n. 169 del 2017; n. 181 e 266 del 2019 nonché sent. n. 251 del 2014 (che esclude l’inesistenza di un “plausibile legame” tra le disposizioni impuginate e quelle originarie contenute nel decreto-legge”).

<sup>31</sup> Sent. n. 32 del 2014; sent. n. 154 del 2015; sent. n. 94 del 2016. Sulla “clausola di prudenza” della Corte che in alcuni passaggi guarda alla non totale estraneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alle finalità ed all’oggetto del decreto si v. GIULIANO SERGES, *Per un superamento delle “decisioni rinneganti”*, cit.

<sup>32</sup> Sent. n. 169 del 2017, punto 6.1 cons. dir.

<sup>33</sup> Sent. n. 97 del 2019 che parla di “uniformità teleologica” delle disposizioni contenute nella legge di conversione e nel decreto-legge.

<sup>34</sup> Su cui si v. Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass. Parl.*, 2011, 91 ss.

<sup>35</sup> Sent. n. 266 del 2019, punto 4.1. cons. dir. Sul punto, DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 125 ss. che osserva come “il criterio materiale sia recessivo di fronte al principio di omogeneità teleologica”.

<sup>36</sup> Sent. n. 32 del 2014.

comma 1, del d.l. n. 148 del 2017) “del tutto estranea” alla materia del decreto ed ispirata ad una finalità “non univoca”.

La Corte osserva, in primo luogo, come “alla luce della ricostruzione dei fatti, l’intervento del legislatore non possa dirsi manifestamente privo dei presupposti di necessità e urgenza”. Si sottolinea, infatti, come l’intervento normativo sia stato giustificato dalla necessità e urgenza di evitare una nuova procedura di infrazione, tanto che il procedimento già avviato in sede europea è stato archiviato il 4 ottobre 2017 “a seguito della sola notificazione del d.lgs. n. 35 del 2017, ma anche della risposta del Governo italiano”.<sup>37</sup>

Nel caso in esame, quindi, la *necessità* di provvedere viene ravvisata nell’esigenza di armonizzare compiutamente la normativa interna con quella comunitaria, mentre l’*urgenza* in quella di evitare l’apertura di una procedura di infrazione. L’aver, quindi, rapidamente modificato il decreto legislativo, sottolinea la Corte, ha “evitato un’ulteriore procedura di infrazione, essendo già stati manifestati e affrontati i potenziali profili di contrasto tra la normativa italiana e il diritto europeo, rimossi appunto dalle censurate disposizioni”<sup>38</sup>.

Questa valutazione della Corte dimostra come sia debole la rilevanza degli “indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata”<sup>39</sup> alla valutazione ai quali le sentenze del 2007 e 2008 avevano ricondotto l’accertamento dell’oggettiva sussistenza del caso straordinario di necessità e urgenza.<sup>40</sup> In quelle pronunce la Corte aveva, infatti, valorizzato le previsioni della legge n. 400 del 1988, nonché del regolamento della Camera relative all’obbligo di motivazione del decreto, facendo comprendere come l’adeguatezza del motivazione fosse tale da arrestare il sindacato di legittimità costituzionale, consentendole di non interferire con la discrezionalità degli organi politici<sup>41</sup>.

Nel caso in esame, invece, data l’assenza di qualsiasi riferimento nell’epigrafe e nel preambolo del decreto al rischio di una procedura di infrazione, la Corte basa le proprie conclusioni su dichiarazioni di natura politica espresse dal Governo nell’ambito di un’interrogazione a risposta immediata resa nella VII Commissione della Camera dei Deputati. Né vi è in motivazione alcun

---

<sup>37</sup> Sent. n. 149 del 2020, punto 6.1.3 cons. dir.

<sup>38</sup> Sent. n. 149 del 2020, punto 6.2.1. cons. dir.

<sup>39</sup> Su cui supra, in nota 6, con riferimento agli indici “intrinseci ed estrinseci”, identificabili essenzialmente nel preambolo e nell’epigrafe del decreto, nonché nella relazione di accompagnamento della legge di conversione e negli stessi lavori parlamentari in sede di conversione.

<sup>40</sup> Si v. CHINNI, *Decretazione d’urgenza*, cit., 210 ss.

<sup>41</sup> Sul punto SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione*, cit., 1676 ss. a commento della sent. n. 171/2007.

cenno alla relazione di accompagnamento della legge di conversione, ove – come peraltro rilevato dal giudice *a quo* – il Governo non faceva cenno all’urgenza dell’intervento e si limitava a richiamare, in via ipotetica, il rischio di “possibili procedure di infrazione”<sup>42</sup>.

Per quanto attiene, invece, alle censure relative al difetto di omogeneità del decreto-legge, la Corte osserva come, per giurisprudenza costante<sup>43</sup>, “l’urgente necessità del provvedere può riguardare anche una pluralità di norme accomunate non solo dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ma anche dall’intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all’unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione”<sup>44</sup>.

In realtà, per quanto in materia economica e finanziaria l’omogeneità del provvedimento non possa che essere essenzialmente di tipo teleologico, non si può non osservare come nel caso di specie le varie disposizioni del decreto-legge non fossero accomunate da un’identità di scopo. La Corte rileva, infatti, come oggetto del decreto fosse non una singola situazione per la quale si rendevano necessari ed urgenti più interventi diretti ad un unico scopo, ma piuttosto – come enunciato nello stesso preambolo - una pluralità di “esigenze indifferibili, in materia di partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, di personale delle Forze di polizia e militare, di imprese, ambiente, cultura e sanità”. La Corte richiama, quindi, il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati sul disegno di legge di conversione, riconducendo la molteplicità di scopi a “due distinte finalità, di ampia portata” (“da un lato, le misure di natura finanziaria e contabile; dall’altro, quelle per esigenze indifferibili con riferimento a sei ambiti materiali: 1) partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali; 2) personale delle forze di polizia e militari; 3) imprese; 4) ambiente; 5) cultura; 6) sanità”). Constata quindi, come nel caso di specie si sia di fronte ad “un ampio quadro di misure che accompagnano la manovra di bilancio per il 2018, incentrate principalmente su interventi fiscali, ma estese anche ad altre linee d’intervento, come per i provvedimenti strutturali in materia di imprese, di trasporti e di cultura”.

Nonostante l’oggettiva difficoltà di ravvisare un’omogeneità dal punto di vista funzionale e finalistico nel decreto (ed ancor più nella legge di conversione) nello specifico la Corte conclude

---

<sup>42</sup> Si v., in particolare, la Relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione (Atto Senato n. 2942, Conversione in legge del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili).

<sup>43</sup> Sentt. n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014.

<sup>44</sup> Sent. n. 22 del 2012, punto 3.2 cons. dir.

che “il censurato art. 19 s’inserisce all’interno delle linee d’intervento del d.l. n. 148 del 2017, che reca misure in materia d’imprese e cultura in cui rientrano senz’altro le attività relative all’intermediazione sul diritto d’autore” e sottolinea come la stessa disposizione impugnata non fosse stata oggetto di rilievi (ed, in particolare, di richiesta di soppressione<sup>45</sup>) da parte del Comitato per la legislazione.

La Corte osserva pertanto come “il d.l. n. 148 del 2017 ... rientri tra i provvedimenti, comunemente denominati «decreti fiscali», recanti quegli interventi indifferibili che sono discussi dal Parlamento parallelamente alla legge di bilancio, a volte in quanto ad essa strettamente connessi, ma altre volte perché contenenti misure necessarie e indifferibili che difficilmente potrebbero essere oggetto di esame parlamentare nell’arco temporale della sessione di bilancio, se non inserite in uno dei provvedimenti destinati all’approvazione in tale sessione”<sup>46</sup>.

#### **4. Conclusione**

In conclusione, la pronuncia conferma, quindi, la tendenza della Corte costituzionale – già sottolineata dopo le sentt. n. 170 del 2008 e 128 del 2008 – ad osservare un certo *self-restraint* nel sindacato sulla decretazione di urgenza<sup>47</sup>. Pur a fronte di un’oggettiva difficoltà di soddisfare i *test* di scrutinio elaborati in passato sui presupposti del decreto-legge ed ai suoi requisiti, la Corte preferisce, infatti, prendere atto dell’equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo che, in relazione alla manovra, comporta il frequente ricorso a strumenti normativi fuori sessione, a parziale compensazione degli oneri netti della legge di bilancio.

In considerazione della dubbia capacità di Parlamento e Governo di autoriformare il procedimento, l’intervento degli organi di garanzia – estranei al circuito politico - costituisce, allo stato attuale, sicuramente lo strumento più utile per contrastare la prassi dell’abuso della decretazione<sup>48</sup>. Tuttavia, posto che l’omogeneità è criterio assai flessibile – come ha dimostrato la stessa giurisprudenza immediatamente successiva alle pronunce del 2007 e 2008 – ed essa

---

<sup>45</sup> *Ex art. 96-bis*, comma 1, ultimo periodo, del Regolamento della Camera.

<sup>46</sup> Sent. n. 149 del 2020, punto 6.3.2. cons. dir.

<sup>47</sup> CHINNI, *Decretazione d’urgenza*, cit., 231.

<sup>48</sup> LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione)*, cit., 457.

costituisce “solo un sintomo dell’assenza dei presupposti, nulla potendo dire circa l’oggettiva sussistenza del caso straordinario”<sup>49</sup>, la pronuncia in esame dimostra quanto il controllo di legittimità costituzionale possa rilevarsi poco efficace ove, come nel caso di specie, la questione di legittimità costituzionale abbia ad oggetto una singola disposizione di un decreto dal contenuto assai diversificato e per la quale vi siano fondate ragioni per ritenere, pur in assenza di un’esaustiva motivazione del Governo, che sussistano la necessità e l’urgenza del provvedere.

---

<sup>49</sup> CHINNI, *Decretazione d’urgenza*, cit., 211.