



**News n. 6 del 12 gennaio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

È incostituzionale, per difetto di omogeneità, la norma introdotta, con emendamento, in fase di conversione del decreto-legge, in mancanza di alcun nesso-funzionale.

Corte costituzionale 13 dicembre 2023, n. 215 – Pres. Barbera; Red. D'Alberti

Legge - Decreto-legge – Necessaria coerenza quanto a contenuti normativi della legge di conversione – Mancanza - Incostituzionalità.

È incostituzionale in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., l'art. 54-ter, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 ("Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali"), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge originario e quella introdotta, con emendamento, in fase di conversione. (1)

(1) I. – Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, con sentenza non definitiva n. 245 del 2023 (oggetto di News a cura dell'UM n. 71 del 24 maggio 2023), ha "denunciato" il difetto di omogeneità dell'art. 54-ter, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con mod., dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, rispetto al contenuto e alle finalità dell'originario testo del decreto-legge; la questione sollevata dal C.g.a. nella sostanza censura la disomogeneità dei contenuti normativi introdotti dalla legge di conversione, rispetto a quelli propri del relativo decreto-legge, che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, non può aprirsi ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli in esso presenti.

Nel caso di specie, l'art. 54-ter, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2021 interveniva nel processo di generale riassetto del sistema delle Camere di commercio, attraverso la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali di detti enti in Sicilia, con riduzione del loro numero; tuttavia, pur essendo il decreto-legge intervenuto su molteplici ambiti, ma tutti pur sempre riconducibili a interventi inerenti l'intitolazione della legge stessa, l'art. 54-ter,

comma 2, cit. è invece intervenuto in una materia che non era stata affatto considerata, nemmeno indirettamente, dall'originario decreto-legge, come dimostrato dal preambolo, dalle rubriche e dai contenuti normativi dei diversi articoli nei quali è suddiviso il decreto *de quo*, per cui emerge la mancanza di nesso funzionale con alcuno degli originari ambiti di intervento del decreto-legge originario.

II. – Questo in sintesi il percorso motivazionale seguito dal giudice delle leggi:

- a) secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «*funzionalizzata e specializzata*», volta appunto alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può, per così dire, “aprirsi” ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (così: Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6, in *Giur. cost.*, 2023, 1, 69; Corte cost. 6 giugno 2023, n. 113, in *Foro it.*, 2023, I, 2056; Corte cost. 9 dicembre 2022, n. 245, in *Foro it.*, 2023, I, 9; Corte cost. 5 novembre 2021, n. 210, in *Riv. giur. edil.*, 2021, I, 1849 e in *Dir. & giust.*, 8 nov. 2021, con nota di MARINO; Corte cost. 29 ottobre 2019, n. 226, in *Foro it.*, 2019, I, 3769);
- b) detta regola di base trova la sua *ratio* essenziale intanto «*per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*» (Corte cost. 9 dicembre 2022, n. 245 cit.; Corte cost. 5 novembre 2021, n. 210 cit.; 29 ottobre 2019, n. 226 cit.; e, nello stesso senso, Corte cost. 9 luglio 2015, n. 145, in *Giur. cost.*, 2015, 1266 con nota di CONDEMI; 3 dicembre 2015, n. 251, in *Foro it.*, 2016, I, 390; 25 febbraio 2014, n. 32, in *Foro it.*, 2014, I, 1003 con nota di ROMBOLI; in *Riv. relaz. ind.*, 2015, 281 con nota di GIGLIO; in *Guida dir.*, 2014, 12, 16 con nota di AMATO; in *Giur. cost.*, 2014, 485 con nota di CUPELLI e 1901 con nota di LAVARINI);
- c) la Corte costituzionale infatti, sul punto, ha rammentato «*[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione*» (così Corte cost. 9 dicembre 2022, n. 245 cit.; inoltre, *ex multis*: Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8, in *Foro it.*, 2023, I, 10; Corte cost. 30 aprile 2008, n. 128, in *Foro it.*, 2008, I, 3044, con nota di ROMBOLI, RUGGERI; in *Giur. cost.*, 2008, 1486, con nota di CELOTTO; Corte cost. 23 maggio 2007, n. 171, in *Foro it.*, 2007, I, 1985 con nota di ROMBOLI; *Giur. cost.*, 2007, 1662, con nota di SORRENTINO; *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, 2395, con nota di GENINATTI SATÈ);
- d) ciò peraltro si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte cost. 23 maggio 2007, n. 171 cit.; 27 gennaio 1995, n. 29, in *Foro amm.*, 1997, 2629; nonché

Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8, in Foro it., 2023, I, 10; Corte cost. 30 aprile 2008, n. 128, in Giur. cost., 2008, 1486 con nota di CELOTTO);

- e) ne consegue il divieto, in sede di conversione, di alterare «*l'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario*», poiché «*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*» (*expressis verbis*: Corte cost. 25 febbraio 2014, n. 32 cit.);
- f) la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, può dunque essere valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte cost. 5 marzo 2021, n. 30, in Foro it., 2021, I, 1569; Corte cost. 4 dicembre 2019, n. 247, in Giur. cost., 2019, 6, 3081, con nota di D'ALESSANDRO; Corte cost. 29 ottobre 2019, n. 226, in Foro it., 2019, I, 3769; Corte cost. 16 luglio 2019, n. 181, in Foro it., 2019, I, 3770; Corte cost. ord. 24 settembre 2020, n. 204, in Giur. cost. 2020, 2352; Corte cost. ord. 15 maggio 2020, n. 93, in Giur. cost. 2020, 1152);
- g) quanto poi alla diversa fattispecie dei decreti legge, a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, occorre considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella che può definirsi come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8 cit.; Corte cost. 5 marzo 2021, n. 30 cit.; Corte cost. 13 luglio 2020, n. 149, in Giur. cost., 2020, 1696; Corte cost. 23 giugno 2020, n. 115, in Giur. cost. 2020, 1276; Corte cost. 4 dicembre 2019, n. 247, in Giur. cost. 2019, 3081);
- h) si tratta di una valutazione complessa che deve tener conto di molteplici indicatori, riassunti dalla giurisprudenza costituzionale nei seguenti fattori chiave:
- h1) *coerenza* della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte cost. 31 luglio 2020, n. 186, in Giur. cost., 2020, 1995; Corte cost. 23 dicembre 2019, n. 288, in Giur. cost. 2019, 3288; Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33, in Foro amm., 2020, 1676; Corte cost. 27 giugno 2018, n. 137, in Foro it., 2019, I, 1905, con nota di D'AURIA);
- h2) *omogeneità* contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte cost. 31 luglio 2020, n. 186 cit.; Corte cost. 13 luglio 2020, n. 149, in Foro amm., 2021, 203; Corte cost. 18 aprile 2019, n. 97, in Giur. cost., 2019, 1070; Corte cost. 27 giugno 2018, n. 137 cit.);
- h3) *svolgimento dei lavori preparatori* (Corte cost. 23 dicembre 2019, n. 288, in Giur. cost., 2019, 3288; Corte cost. 15 maggio 2018, n. 99, in Giur. cost., 2018, 1063; Corte cost. 18 gennaio 2018, n. 5, in Foro it., 2018, I, 712 con nota di PASCUZZI; in Giur. cost., 2018, 38, con nota di PINELLI);

h4) *carattere ordinamentale* o di riforma della norma (Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33, in *Giur. cost.*, 2019, 610, con nota di PIZZOLATO, PAGLIARIN; Corte cost. 15 maggio 2018, n. 99 cit.; Corte cost. 19 luglio 2013, n. 220, in *Foro it.*, 2013, I, 2706 con nota di ROMBOLI; in *Giur. cost.*, 2013, 3157, con nota di MACCABIANI; SAPUTELLI).

III. – Per completezza, va specificamente osservato quanto segue:

- i) ha rilevato Corte cost. 6 giugno 2023, n. 113 (in *Foro it.*, 2023, I, 2056) che la legge di conversione del decreto-legge è un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi ammettere solo «*disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico*» (in senso analogo: Corte cost. 9 dicembre 2022, n. 245 cit.), ragion per cui: «È incostituzionale in riferimento all'art. 77, comma 2, Cost l'art. 93, commi 1 bis e 7 bis, d.leg. 30 aprile 1992 n. 285, introdotti dall'art. 29 bis, comma 1, lett. a), nn. 1 e 2, d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito, con modificazioni, nella l. 1^o dicembre 2018 n. 132, nella parte in cui stabilisce, tranne le eccezioni di cui al comma 1-ter della stessa disposizione, il divieto per chi ha fissato la residenza in Italia da oltre sessanta giorni di circolare con un veicolo immatricolato all'estero»; segnatamente, nel caso di specie, viene posto in evidenza che l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge, sin dalla sua origine, dato che l'inserimento di norme eterogenee, rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto «*spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal governo dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge"*» (così Corte cost. 13 luglio 2020, n. 149 cit.) e, d'altra parte, l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di «*fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse*» (Corte cost. 11 novembre 2021, n. 213, in *Riv. giur. edil.*, 2021, I, 1809); invece, per i decreti legge a contenuto *ab origine* plurimo ed eterogeneo, «*occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della ratio dominante che li ispira*» (Corte cost. 5 marzo 2021, n. 30 cit., analogamente, Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8 cit.; Corte cost. 11 novembre 2021, n. 213 cit.); una siffatta continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura «*intruse*» rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché «[s]olo la palese "estranità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto legge" (sentenza n. 22 del 2012, cit.) o la "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto legge" (sentenza n. 154 del 2015, id., 2015, I, 2989) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (in tal senso: Corte cost. 16 luglio 2019, n. 181, in *Giur. cost.*, 2019, 2109; Corte cost. 4 dicembre 2019, n. 247, in *Giur. cost.*, 2019, 3081; Corte cost. 29 ottobre 2019, n. 226, in *Foro it.*, 2019, I, 3769);
- j) infine Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6 (in *Foro it.*, 2023, I, 1707, con nota di D'AURIA), più recentemente, ha ribadito che: «Sono infondate, in quanto non

sussiste disomogeneità fra le norme (concernenti la riforma di taluni aspetti della legislazione in materia portuale) contenute nella legge di conversione del d.l. 10 settembre 2021 n. 121, e quelle originarie dello stesso decreto legge (recante norme in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti), e sebbene tali norme siano state votate dai due rami del parlamento mediante apposizione della questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-septies, 1-octies e 1-novies, d.l. 10 settembre 2021 n. 121, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 novembre 2021 n. 156, nella parte in cui disciplina la programmazione d'area dei sistemi portuali e la pianificazione dei porti, in riferimento agli art. 72, comma 1, 77, comma 2, 5 e 120, comma 2, Cost., anche in relazione all'art. 11 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 (modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)"; segnatamente, le disposizioni inserite in sede di conversione in legge del decreto-legge non violavano il precetto dell'art. 77 Cost., in quanto esse "non potevano dirsi «del tutto estrane[e], per oggetto e finalità, all'originario intervento [realizzato col citato decreto legge] in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti» (nel senso che la violazione dell'art. 77 Cost. si determina solo nel caso in cui sia ravvisabile l'insussistenza di ogni nesso tra l'oggetto o le finalità del decreto legge, da un lato, e, dall'altro, le norme introdotte ex novo nella legge di conversione".

