

Il T.a.r. per il Lazio rimette alla Corte costituzionale la verifica dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto legge recante norme in materia di liberalizzazione del *collecting* dei diritti d'autore.

T.a.r. per il Lazio, sezione III, ordinanza 16 aprile 2019, n. 4930 – Pres. De Michele, Est. Blanda

Diritti d'autore – SIAE – Riserva di attività di protezione ed esercizio dei diritti – Decreto legge – Mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost., in relazione alla carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza (ove non ritenuta sanata dalla legge di conversione) (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Lazio – che era chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della inclusione dell'Associazione Liberi Editori Autori (LEA) nell'elenco degli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore redatto da Agcom, alla quale consegue la possibilità di operare in concorrenza con la SIAE nell'attività di *collecting* dei diritti d'autore di cui all'art. 180 della legge n. 633 del 1941, come modificato e integrato dall'art. 19 del decreto legge n. 148 del 2017 – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 *cit.*, quale parametro normativo necessario ai fini della valutazione della fondatezza delle domande proposte, dubitando della sussistenza, nella specie, dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza legittimanti la emanazione di un decreto legge.

II. – Con riferimento alla fattispecie esaminata nell'ordinanza in rassegna si evidenzia quanto segue:

- l'evoluzione del quadro normativo relativo al diritto d'autore, in seno al quale si inserisce la controversia instaurata dinanzi al T.a.r. per il Lazio, può essere così sintetizzata:
 - a) la legge 22 aprile 1941, n. 633 (*"Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio"*) riservava alla SIAE l'attività di intermediazione del diritto d'autore;
 - b) il d.lgs. 15 marzo 2017, n. 35 - *"Attuazione della direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze"*

multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno" - ha tra l'altro introdotto le seguenti figure soggettive:

- b1) *«organismo di gestione collettiva», per tale intendendo “un soggetto, ivi compresa la Società italiana degli autori ed editori (SIAE) disciplinata dagli articoli 180 e seguenti della legge 22 aprile 1941, n. 633, e dalla legge 9 gennaio 2008, n. 2, che, come finalità unica o principale, gestisce diritti d'autore o diritti connessi ai diritti d'autore per conto di più di un titolare di tali diritti, a vantaggio collettivo di questi, e che soddisfi uno o entrambi i seguenti requisiti: a) è detenuto o controllato dai propri membri; b) non persegue fini di lucro” (art. 2, comma 1);*
- b2) *«entità di gestione indipendente», per tale intendendo “fermo restando quanto previsto dall'articolo 180, della legge 22 aprile 1941, n. 633, un soggetto che, come finalità unica o principale, gestisce diritti d'autore o diritti connessi ai diritti d'autore per conto di più di un titolare di tali diritti, a vantaggio collettivo di questi, e che soddisfi entrambi i seguenti requisiti: a) non è detenuta né controllata, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, dai titolari dei diritti; b) persegue fini di lucro” (art. 2, comma 2);*
- b3) *l'art. 8 d.lgs. cit. fissa i “requisiti degli organismi di gestione collettiva e delle entità di gestione indipendente che svolgono attività di amministrazione e di intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore”, ciò con riferimento a “gli organismi di gestione collettiva diversi dalla Società italiana degli autori e degli editori e le entità di gestione indipendente che svolgono attività di amministrazione e di intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore”;*
- b4) *l'art. 40, comma 3, prevede quindi che “l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni pubblica sul proprio sito l'elenco delle imprese che hanno comunicato l'inizio delle attività e che risultano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 8. Pubblica altresì l'elenco dei soggetti che non risultano essere più in possesso dei requisiti di cui al medesimo articolo e, con le medesime modalità, ogni altra comunicazione di pertinenza”;*
- c) *il decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 (convertito in legge 4 dicembre 2017, n. 172):*
 - c1) *con l'art. 19 (rubricato “liberalizzazione in materia di collecting diritti d'autore”), ha apportato modifiche all'art. 180 della legge n. 633 del 1941 (oltre che all'art. 15 bis della stessa legge), così che la suddetta norma, nell'attuale previsione, riserva in via esclusiva alla SIAE e agli altri “organismi di gestione collettiva” (ma non quindi alle “entità di gestione indipendente”) l'esercizio dell'attività di intermediario in materia di diritti d'autore;*

- c2) all'art. 19, comma 2, ribadisce poi che *“per gli organismi di gestione collettiva di cui all'articolo 180, comma 1, della legge 22 aprile 1941, n. 633, stabiliti in Italia, l'esercizio dell'attività di intermediazione è in ogni caso subordinata alla verifica del rispetto dei requisiti da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi del decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35”*.
- la fattispecie esaminata dal T.a.r. per il Lazio può essere così sintetizzata:
- d) in data 24 gennaio 2018 l'Agcom ha pubblicato sul proprio sito istituzionale internet l'elenco degli organismi di gestione collettiva (OGC) e delle entità di gestione indipendenti (EGI), ai sensi dell'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 35 del 2017, nell'ambito del quale figura, tra gli organismi di gestione collettiva, l'Associazione Liberi Editori Autori – LEA;
 - e) la SIAE, dopo aver chiesto e sollecitato l'Agcom ad accertare che la LEA fosse in possesso dei requisiti previsti per gli O.G.C. autorizzati a operare in Italia, ha impugnato con ricorso al T.a.r. per il Lazio il suddetto elenco, ritenendolo illegittimo laddove contempla la LEA tra gli organismi di gestione collettiva;
 - f) in particolare la SIAE contesta che la LEA possieda i requisiti per essere qualificata come organismo di gestione collettiva, difettando dei requisiti previsti dall'art. 2 e dall'art. 8 del d.lgs. n. 35 del 2017;
 - g) l'Associazione Federazione Autori ha spiegato un intervento in causa *ad adiuvandum*, con il quale ha sollevato la q.l.c. dell'art. 19 del decreto legge n. 148 del 2017, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, difettando i presupposti della straordinaria necessità ed urgenza;
 - h) il T.a.r. per il Lazio, con l'ordinanza in esame, ha ritenuto che la soluzione della controversia richieda la preliminare sottoposizione del menzionato art. 19 al giudizio della Corte costituzionale, nei sensi di cui alla massima riportata.

III. – Nell'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Lazio giunge a sollevare questione di costituzionalità dell'art. 19 del decreto legge n. 148 del 2017 sulla base del seguente percorso argomentativo:

- i) l'art. 77 Cost. consente al Governo di emanare atti con forza di legge (senza previa delega del Parlamentare), solo in casi eccezionali, caratterizzati da straordinaria necessità e urgenza, in difetto dei quali l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza lede il principio di separazione dei poteri dello Stato; tali presupposti appaiono carenti nella specie:
 - il) dal preambolo del decreto legge n. 148 del 2017 non si evince alcuna giustificazione collegabile alla necessità ed urgenza di provvedere in

ordine alla importante modifica del sistema di intermediazione nel settore del diritto d'autore;

- i2) la finalità di un più compiuto recepimento della Direttiva 2014/26/UE sulla liberalizzazione del diritto d'autore, di cui all'art. 19 del decreto legge 148/2017, appare evidenziare proprio il carattere ordinario dell'intervento e l'assenza dei presupposti di urgenza e necessità;
- i3) l'esistenza dei presupposti di necessità e di urgenza appare contraddetta anche dalla circostanza che il decreto legge ha introdotto una disposizione, che richiede ulteriori misure attuative, demandate nella specie all'Autorità Garante delle Comunicazioni, per la concreta determinazione del proprio contenuto precettivo;
- i4) la relazione illustrativa al decreto fa riferimento alla segnalazione europea al Governo italiano circa l'opportunità di riconsiderare il regime di monopolio della SIAE in materia di *collecting* del diritto d'autore, in attuazione della direttiva 2014/26/UE, senza che siano allegate o richiamate concrete contingenze tali da rendere attuale ed imminente il pericolo di un intervento sovranazionale in funzione sanzionatoria, evocato in via meramente potenziale;
- j) l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 prescrive inequivocabilmente che il contenuto del decreto-legge *“deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”* e la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che tale disposizione costituisce esplicitazione della *ratio* dell'art. 77 Cost., che impone il collegamento dell'intero decreto legge al caso straordinario di necessità e urgenza che giustifica l'eccezionale potere del Governo di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento;
- j1) nel caso di specie è impossibile riscontrare il necessario requisito dell'organicità delle disposizioni contenute nel menzionato decreto-legge, che risponde a *ratio* e finalità non univoche e di difficile individuazione;
- j2) già l'oggetto del decreto legge attesta la disorganicità delle disposizioni contestate, recando la seguente dizione *“Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie”*;
- j3) ad un esame più approfondito risulta evidente che le misure riportate nel decreto legge appaiono di segno, *ratio*, e contenuto diverso ed eterogeneo, così che non è possibile ricondurre le fattispecie disciplinate dallo stesso decreto ad un disegno unitario e coerente;
- j4) dal complesso delle norme presenti nel decreto è piuttosto possibile trarre la conclusione che le *“esigenze indifferibili”*, affermate nelle epigrafi sia

del decreto che del suo titolo III, riguardino aspetti di natura economica, in cui l'urgenza attiene ad esigenze di finanza pubblica, rispetto alle quali l'art. 19, intitolato "*Liberalizzazione in materia di collecting*" si rivela del tutto estraneo, poiché la SIAE e gli organismi di gestione collettiva hanno il compito di raccogliere, amministrare e distribuire i diritti d'autore, che non confluiscono nell'erario;

k) si è in presenza di un intervento normativo che dà vita ad una riforma sistematica ed ordinamentale (la estensione agli OGC della facoltà di svolgere le funzioni originariamente riservate alla SIAE) ma intervenendo su un tema che non ha origine nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza":

k1) la riforma in esame segue all'intervento normativo di cui al d.lgs. 15 marzo 2017, n. 35, con il quale il legislatore, pochi mesi prima, aveva provveduto ad adeguare la disciplina alle regole comunitarie dettate dalla direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore;

k2) la materia disciplinata dall'art. 19 *cit.* risultava da lungo tempo al centro di un ampio dibattito che ha visto intervenire anche le Istituzioni dell'Unione Europea;

k3) la materia in esame avrebbe dovuto indurre ad un più meditato intervento normativo che consentisse di chiarire quale sia il criterio di collegamento internazionale privatistico dell'art. 180 della legge sul diritto d'autore applicabile alle attività degli organismi di gestione collettiva e delle entità di gestione indipendenti, ai titolari o ai diritti stranieri, tema sul quale sono emersi diversi orientamenti interpretativi;

l) per quanto riguarda la rilevata carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto legge la Corte costituzionale:

l1) con un più risalente indirizzo ha negato la sindacabilità di ogni vizio proprio del decreto-legge a seguito della legge di conversione, sul presupposto della configurazione di quest'ultima come forma di novazione;

l2) in base ad un successivo indirizzo interpretativo ha poi escluso che la legge di conversione sani i vizi propri del decreto legge, tenuto conto che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa;

l3) in seguito un ulteriore rafforzamento del sindacato di costituzionalità esercitabile sulla legge di conversione è stato affermato con le sentenze

che, pur senza occuparsi direttamente della carenza dei presupposti di necessità e di urgenza, hanno circoscritto i limiti dell'emendabilità del decreto legge in sede di conversione, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle c.d. norme eterogenee (prive di qualsivoglia legame con la ratio del decreto-legge originario e, quindi, con i suoi presupposti) introdotte in sede di conversione;

- m) alla luce del quadro giurisprudenziale delineato, la questione di costituzionalità del più volte menzionato art. 19, per la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost., in relazione alla carenza dei presupposti di necessità e di urgenza non appare manifestamente infondata;
- n) il Collegio evidenzia tuttavia che potrebbe tuttora ritenersi meritevole di positiva considerazione anche la tesi (seguita, specie in passato, dalla Corte costituzionale) secondo cui la conversione in legge da parte del Parlamento abbia l'effetto di sanare, sia pure solo *ex nunc*, e non già *ex tunc* l'eventuale assenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza:
 - n1) ciò in quanto, a partire dalla promulgazione della legge di conversione (ma non prima di essa), le norme del decreto legge potrebbero considerarsi recepite ad ogni effetto dalla legge di conversione che, sebbene soggetta a un più veloce *iter* di approvazione da parte del Parlamento, sembra essere comunque fonte primaria completamente imputabile a tale organo costituzionale, che costituisce il principale centro di esercizio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.;
 - n2) ciò sembrerebbe valere quantomeno in quei casi, come quello oggetto del presente giudizio in cui la riserva di legge prevista dalla Costituzione richiede solo la legge in senso sostanziale e non esige anche (come accade invece per altre materie, come quella penale) che la legge sia approvata attraverso un procedimento di formazione "ordinario-parlamentare", in grado di offrire le maggiori garanzie, legate alle maggiori possibilità di un confronto dialettico tra maggioranza e minoranza, che risultano, al contrario, in qualche misura potenzialmente compromesse dalla procedura, "speciale" e contingentata nei tempi, prevista per l'approvazione della legge di conversione del decreto legge;
 - n3) ad ogni modo, poiché il giudice remittente non può sovrapporre la propria impostazione culturale e intellettuale a quella del giudice delle leggi, occorre convenire che la questione di legittimità costituzionale di cui si sta trattando non possa dichiararsi manifestamente infondata.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- o) sulla disciplina che ha portato al superamento del monopolio SIAE in dottrina cfr. G. MAZZIOTTI, *Il monopolio SIAE e la direttiva Barnier: come stanno davvero le cose?* in *Dir. ind.*, 2017, 1, 73; D. SARTI, *Il d.lgs. n. 35/2017 di attuazione della direttiva collecting: accesso al mercato, controlli e governance*, in *Nuove leggi civ.*, 2017, 1127; G. MAZZIOTTI, *Luci ed ombre nel decreto legislativo di attuazione della direttiva Barnier*, in *Dir. ind.*, 2017, 4, 345; A. CAPOBIANCO, *La metamorfosi delle società di autori tra concorrenza e regolamentazione di settore*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2017, 1443; D. SARTI, *L'abrogazione del monopolio SIAE (art. 180 L.A.) nel contesto dell'attuazione della direttiva collecting*, in *Nuove leggi civ.*, 2018, 1057;
- p) sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in ordine ai presupposti della decretazione di urgenza e della legge di conversione, si segnala il seguente percorso:
- p1) sulla base di un più risalente indirizzo la Corte costituzionale negava la sindacabilità di ogni vizio proprio del decreto-legge a seguito della legge di conversione, sul presupposto della configurazione di quest'ultima come forma di novazione: Corte cost., 6 dicembre 1988, n. 1060 in *Foro it.*, 1989, I, 618 e *Giust. civ.*, 1989, I, 531, con nota MASTRANGELI; Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1033 in *Cons. Stato*, 1988, II, 2067; Corte cost., ord. 14 luglio 1988, n. 808 in *Giur. costit.*, 1988, I, 3839; Corte cost., 6 luglio 1987, n. 243 in *Foro it.*, 1988, I, 3554; Corte cost., 23 aprile 1986, n. 108 in *Foro it.*, 1986, I, 1145, con nota di PIOMBO;
- p2) Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29 (in *Foro it.*, 1996, I, 1157, con nota di D'AURIA, *Giur. costit.*, 1995, 3677, con nota di NASI, *Riv. amm.*, 1996, 257 [m], con nota di SORRENTINO, *Regioni*, 1995, 1067, con nota di PASTORI, PITRUZZELLA) costituisce una significativa svolta nella giurisprudenza costituzionale, poiché in essa la Corte afferma, decisamente innovando rispetto alla precedente consolidata giurisprudenza, la sindacabilità delle ragioni di necessità e urgenza che giustificano, secondo il governo, l'emanazione dei decreti legge, a prescindere dalla circostanza che (o, meglio, anche se) essi siano stati convertiti in legge dal parlamento;
- p3) Corte cost., 24 ottobre 1996, n. 360 (in *Foro it.*, 1996, I, 3269, con nota di ROMBOLI) che statuisce che “è contraria al disegno costituzionale l'iterazione o la reiterazione, nel suo complesso o in singole sue disposizioni, di un decreto legge decaduto per mancata conversione nei termini, ove il nuovo decreto non risulti caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da autonomi (e pur sempre straordinari) motivi di necessità ed urgenza, i quali non potranno, in ogni caso, essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto”;

- p4) Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171 (in *Foro it.*, 2007, I, 1985, con nota di ROMBOLI; *ibidem*, 2664 [m], con nota di RUGGERI; *Cass. pen.*, 2007, 3591, con note di CELOTTO, CERASE; *Giur. it.*, 2007, 2675, con nota di CARNEVALE; *Giur. costit.*, 2007, 1662, con nota di SORRENTINO; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 2395, con nota di GENINATTI SATÈ) ha confermato la svolta del 1995; è la prima occasione nella quale la Corte costituzionale non solo ritiene ammissibile, ma anche fondata, la questione di costituzionalità in materia: nella citata sentenza la Corte ha dichiarato incostituzionale, per evidente mancanza delle condizioni di necessità ed urgenza, l'art. 7, 1° comma, lett. a), decreto-legge 29 marzo 2004 n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 2004 n. 140, nella parte in cui aveva escluso che la condanna per il peculato d'uso costituisse causa di incandidabilità alla carica di sindaco e, poi, di decadenza dalla stessa;
- p5) Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128 (in *Foro it.*, 2008, I, 3043, con note di ROMBOLI e RUGGERI; *Giur. it.*, 2008, 2670 [m], con nota di CHINNI; *Giur. costit.*, 2008, 1486, con nota di CELOTTO, *Giust. amm.*, 2008, fasc. 2, 167 [m], con nota di CELOTTO) è la seconda sentenza con cui la Corte cost. ha ritenuto non solo ammissibile, ma anche fondata la questione dell'evidente mancanza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost.; nella specie la Corte ha ritenuto “*incostituzionali, per evidente mancanza delle condizioni di necessità ed urgenza, gli art. 18, 2° e 3° comma, d.l. 3 ottobre 2006 n. 262 e 2, commi 105 e 106, stesso d.l., nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla l. 24 novembre 2006 n. 286, nella parte in cui dispongono l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del comune di Bari*”;
- p6) sulla necessità che il contenuto del decreto-legge sia “*specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*”, nel solco della *ratio* dell'art. 77 Cost., che impone il collegamento dell'intero decreto legge al caso straordinario di necessità e urgenza che giustifica l'eccezionale potere del Governo di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento cfr. Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22 in *Foro it.*, 2013, I, 795, con nota di ROMBOLI; la Corte evidenzia come il carattere “intruso” di una disposizione, in quanto tale determinante una disomogeneità dell'atto normativo, deve essere valutato distinguendo due ipotesi:
- nel caso di disposizione “intrusa” contenuta nel testo originario del decreto legge, quest'ultima può determinare la incostituzionalità in quanto spia della mancanza di necessità ed urgenza, dal momento che “*il presupposto del 'caso' straordinario di necessità e urgenza inerisce*

sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno”;

- nel caso invece in cui la disposizione “intrusa” venga inserita in sede di conversione in legge del decreto, la incostituzionalità non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza per le norme eterogenee aggiunte, *“ma per l’uso improprio, da parte del parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto legge”;*

p7) Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220 (in *Foro it.*, 2013, I, 2706, con nota di ROMBOLI; *Giur. costit.*, 2013, 3157, con note di MACCABIANI, SAPUTELLI; *Regioni*, 2013, 1162, con note di DI COSIMO, MASSA), ha affrontato due questioni:

- se le regioni siano legittimate a far valere un vizio del decreto legge per violazione dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza, non ricadendo esso direttamente sul riparto di competenze con lo Stato: questione risolta positivamente con l’affermazione che in tali ipotesi è necessario, ai fini dell’ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione *“potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle regioni”;*
- se nel caso esaminato l’uso della decretazione d’urgenza fosse avvenuto in maniera costituzionalmente corretta: la Corte lo esclude, affermando che, mentre attraverso la decretazione d’urgenza è possibile intervenire su aspetti specifici e limitati, ciò non può valere per la trasformazione dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, la quale è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con lo strumento del decreto legge, trattandosi di una trasformazione radicale dell’intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua intenzionalità e complessità, da un caso straordinario di necessità e d’urgenza;

p8) Corte cost. 25 febbraio 2014, n. 32 (in *Foro it.*, 2014, I, 1003, con nota di ROMBOLI; *Riv. polizia*, 2013, 123, con nota di LA CUTE; *Riv. neldiritto*, 2014, 1025, con nota di MABELLINI, *Giur. cost.*, 2014, 485, con note di CUPELLI e di LAVARINI; *Guida al dir.*, 2014, 12, 16, con nota di AMATO), la quale si è soffermata, in particolare, sui limiti di intervento della legge di conversione, specificando che quest’ultima – in quanto *“legge*

- funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto*", avente pertanto una "competenza tipica" – sconta di conseguenza limiti di intervento, non potendo aprirsi a qualsiasi contenuto che risulti ulteriore ed estraneo rispetto a quello del decreto-legge ("come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari: 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"); "Pertanto, 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"; la Corte ha quindi dichiarato incostituzionali "gli art. 4 bis e 4 vicies ter, 2° comma, lett. a), e 3° comma, lett. a), n. 6, d.l. 30 dicembre 2005 n. 272, introdotti dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui parificano ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope c.d. leggere a quelle c.d. pesanti e unificano le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, includendo la cannabis ed i suoi prodotti nella prima di tali tabelle (nella specie, la corte ha ritenuto le norme inserite dalla legge di conversione disomogenee in quanto estranee all'oggetto, alle finalità ed alla ratio dell'originale decreto legge)";
- p9) Corte cost., sentenza 6 maggio 2016, n. 94 (in *Foro it.*, 2016, I, 1880, *Guida al dir.*, 2016, 24, 42, con nota di AMATO; *Gazzetta forense*, 2016, 712, con nota di AMOROSO; *Giur. it.*, 2016, 2492, con nota di MAZZANTI, *ibidem*, 869, con nota di SERGES), che ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni introdotte dalla legge n. 49 del 2006 (concernenti, in particolare, la previsione di una nuova contravvenzione in materia di tossicodipendenza), trattandosi di legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, il cui contenuto è stato ritenuto dalla Corte "palesamente estraneo" rispetto a quello dell'emendamento contestato;
- p10) Corte cost., 15 maggio 2018, n. 99 (in *Giur. it.*, 2018, 2395, con nota di BOGGIO, *Società*, 2018, 830, con nota di DE CHIARA, nonché oggetto della News US in data 21 maggio 2018, cui si rinvia per i necessari approfondimenti), che, nel respingere questioni di costituzionalità sulla riforma del sistema delle banche popolari (di cui al decreto-legge n. 3 del 2015, convertito in legge n. 33 del 2015), ha ribadito che, ai fini di un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale ex art. 77, comma 2, Cost.:

- deve essere soddisfatto il requisito dell’“evidente mancanza” dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, nonché di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione;
- ai fini di valutare la sussistenza di tale requisito ben può l’interprete considerare il contenuto del preambolo del decreto-legge e le ragioni giustificative ivi eventualmente enunciate (nel caso, il preambolo si riferiva alla straordinaria necessità e urgenza di avviare il processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei) ovvero anche la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione (nel caso, sono risultati convincenti i riferimenti, ivi contenuti, alle sollecitazioni provenienti dal Fondo monetario internazionale e dall’Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica nonché alla crisi economica e finanziaria in atto);
- l’adozione di un decreto-legge è compatibile con l’intento di operare modificazioni solo parziali e specifiche di un determinato settore dell’ordinamento, non assimilabili ad un intervento “di riforma di sistema”;
- è compatibile con lo strumento della decretazione d’urgenza la presenza, nel contesto della normativa così introdotta, di talune disposizioni non auto-applicative, richiedenti cioè norme di attuazione;

p11) Corte cost., 18 aprile 2019, n. 97, ha ad oggetto la q.l.c., sollevata con riferimento al parametro dell’art. 77, comma 2, Cost., dell’art. 84, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98 nella parte in cui reintroduce nell’ordinamento – dopo la declaratoria d’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 di cui alla sentenza della Corte cost. 6 dicembre 2012 n. 272 (in *Foro it.*, 2013, I, 1091, con nota di DALFINO; *Corriere giur.*, 2013, 257, con nota di PAGNI; *Giur. it.*, 2013, 605 [m], con nota di BESSO; *Vita not.*, 2013, 99, con nota di AMENDOLAGINE), pronunciata per eccesso di delega – la mediazione civile quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali relative a talune materie, tra le quali quella dei contratti bancari oggetto dei giudizi *a quibus*, specificamente individuate dalla norma; le q.l.c. sono respinte per le seguenti ragioni:

- si ribadisce il consolidato orientamento secondo cui il sindacato sulla legittimità dell’adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge

va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione;

- si esclude che l'insussistenza della straordinaria necessità e urgenza sia desumibile dal mero differimento dell'efficacia delle disposizioni introdotte con il decreto-legge, giacché la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (aggiungendo che *“mette conto, d'altra parte, osservare che, nel caso di specie, la norma che ha reintrodotto l'obbligatorietà della mediazione avrebbe evidentemente comportato un significativo incremento delle istanze di accesso al relativo procedimento: la decisione di procrastinarne, peraltro per un periodo contenuto, l'applicabilità è, pertanto, ragionevolmente giustificata dall'impatto che essa avrebbe avuto sul funzionamento degli organismi deputati alla gestione della mediazione stessa”*);
- si rileva, infine, che *“dalla «uniformità teleologica» che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) non si può inferire, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, un generale corollario per cui queste dovrebbero tutte necessariamente sottostare al medesimo termine iniziale di efficacia. La omogeneità finalistica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone, infatti, indefettibilmente l'uniformità di tale termine, ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità”*;

q) sui decreti legge e i presupposti della decretazione d'urgenza, cfr. nella più recente dottrina, tra gli altri: M. DOMINICI, *Nota sull'emanazione del decreto legge in mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Giur. it.*, 1996, 10; F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1996, 3157 ss.; A. SIMONCINI, *La «fine» della reiterazione dei decreti legge*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1997, 17 ss.; F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Roma, 2003; A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, e R. ROMBOLI, *Decreto legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, entrambi in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, pp. 40 ss. e 110 ss.; 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, 12; D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52/2010*, in *Giur. it.*, 2011, 2; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni «eccentriche» introdotte in sede di conversione*, in *Rass. Parl.*, 2011, 91 ss.; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. it.*, 2012, 12; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?* in *Giur. it.*, 2012, 12; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 12; B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento* in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, 2013; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014; N.M. CONDEMI, *Il punto di correlazione tra l'originario contenuto del decreto legge e le innovazioni introdotte in sede di conversione*, in *Giur. cost.*, 2015, 1271; R. NEVOLA (a cura di), *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi della Corte costituzionale, settembre 2017, disponibile sul sito www.cortecostituzionale.it; DOMENICALI, *Conferme (e future aperture?) in tema di sindacato costituzionale sulla decretazione d'urgenza*, in *Studium iuris*, 2017, 430; G. BERNABEI, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza*, Padova, 2017 (che rivolge particolare attenzione ai presupposti di "necessità" e di "urgenza", spec. 114 ss., dove si pone in particolare l'accento sulla valutazione che di essi ne faccia l'esecutivo, sotto la sua responsabilità politica, unitamente alla questione sui limiti di ammissibilità dei c.d. decreti-legge ad efficacia differita); M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione* in www.osservatoriosullefonti.it n. 3/2018; sul fenomeno del maxi-emendamento sostitutivo del testo del decreto legge e sul quale viene posta la questione di fiducia cfr. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.