



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. II

(ESTRATTO)

**SILVIA FILIPPI**

**GLI ANCORA INCERTI CONTORNI DELL'OMOGENEITÀ NELLA  
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE RECENTE SUL DECRETO-LEGGE**

31 MAGGIO 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Silvia Filippi

## Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge\*

**ABSTRACT:** *The essay analyzes the recent Italian Constitutional Court case law concerning law-decrees, with specific reference to the concept of homogeneity. The paper aims to identify whether it is possible detecting some recurring elements in the constitutional jurisprudence concerning law-decrees conditions, in order to identify the violations of the principle of homogeneity in the forthcoming judicial cases.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Verso l'emersione dell'omogeneità come parametro autonomo. – 3. La giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge alla luce del criterio dell'omogeneità. – 3.1. Riflettere sull'omogeneità... anche quando non esplicitamente evocata. La [sentenza n. 8 del 2022](#). – 3.2. La "sovrapposizione" tra omogeneità materiale e finalistica nella [sentenza n. 245 del 2022](#). – 3.3. La [sentenza n. 6 del 2023](#). Ulteriori conferme. – 3.4. Il profilo dell'omogeneità del decreto-legge [nell'ordinanza di rimessione del Tribunale penale di Siena del novembre 2022](#). – 4. Riflessioni conclusive.

### 1. Premessa

Alcune recenti sentenze della Corte costituzionale offrono l'occasione per una riflessione sull'approccio della Consulta rispetto alla valutazione dell'omogeneità del decreto-legge e dell'omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione, con l'obiettivo di trarre, a partire dagli elementi emersi dall'analisi, delle indicazioni sulla possibilità di intercettare una linea interpretativa in grado di gettare nuova luce su una giurisprudenza i cui contorni non appaiono ancora nettamente definiti.

Sebbene siano ormai trascorsi più di dieci anni dalle decisioni che hanno sancito l'estensione della sindacabilità alla «evidente mancanza» dei presupposti<sup>1</sup>, sono a più riprese emerse una serie di difficoltà nel rintracciare un «test di scrutinio»<sup>2</sup> chiaro, che consenta di vagliare, in particolare, l'omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge, che integri o superi quello «tradizionale», affermatosi a partire dalla giurisprudenza della metà degli anni Novanta<sup>3</sup>, diretto a valutare l'estraneità o meno dei contenuti del decreto-legge rispetto all'epigrafe, al preambolo, alla relazione al disegno di legge di conversione e, di recente<sup>4</sup>, al carattere ordinamentale o di riforma della norma.

La Corte costituzionale, a partire dalla [sentenza n. 22 del 2012](#), ha fatto ricorso, in una molteplicità di casi concernenti i limiti alla emendabilità del decreto-legge<sup>5</sup>, all'omogeneità come parametro di legittimità costituzionale autonomo. In primo luogo, è necessario distinguere il profilo dell'omogeneità del decreto-legge, pur presente nella decisione, dal profilo dell'omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge, relativamente al quale si rinvengono i maggiori



<sup>1</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. [171 del 2007](#) e [22 del 2012](#), sebbene un'apertura in questo senso sia rinvenibile già in [Corte cost., sent. n. 29 del 1995](#), come rammenta la stessa Corte nella [sent. n. 171 del 2007](#), n. 4 del Considerato in diritto: «[...] questa Corte, con giurisprudenza costante dal 1995 [...] ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità».

<sup>2</sup> 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, 2684.

<sup>3</sup> A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, Padova, 1997, 425 ss.

<sup>4</sup> [Corte cost., sent. n. 186 del 2020](#).

<sup>5</sup> Seppur le implicazioni teoriche e gli sviluppi delle decisioni siano diversi, possono ritenersi riconducibili al filone giurisprudenziale della [sentenza n. 22 del 2012](#); [Corte cost., sentt. nn. 220 e 237 del 2013](#), [32](#) e [251 del 2014](#), [145](#) e [154 del 2015](#), [244 del 2016](#), [16](#), [169](#) e [170 del 2017](#), [5](#) e [137 del 2018](#), [33](#), [181](#), [226](#) e [247 del 2019](#), [115](#), [149](#) e [186 del 2020](#), [30 del 2021](#), [8](#) e [245 del 2022](#), e [6 del 2023](#).

elementi di innovazione, sebbene la stessa Corte costituzionale non li abbia esplicitamente definiti<sup>6</sup>. Quanto all'omogeneità di contenuto del decreto-legge, prevista dalla legge ordinaria, e nello specifico dall'articolo 15 della legge n. 400/1988<sup>7</sup>, la Corte ha affermato che esso «costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'articolo 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza<sup>8</sup>». Quanto invece al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza, ha sottolineato che «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<sup>9</sup>». Articolazione che, tuttavia, non deve far venir meno la comunanza di oggetto o finalità tra le disposizioni contenute nel decreto-legge. L'assenza di tale omogeneità è assunta come sintomo della mancanza dei presupposti del decreto-legge e, a questo proposito, la Corte rinvia alla giurisprudenza con cui aveva esercitato il suo sindacato sui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, rintracciando la loro evidente carenza<sup>10</sup>. Nel caso di specie, le norme impugnate non erano tuttavia contenute nel decreto-legge “mille-proroghe” originario, ma erano state introdotte in sede di conversione: ecco perché la Corte si sofferma sulla conversione del decreto-legge, giungendo a un approdo innovativo e non necessariamente presupposto nella sua giurisprudenza precedente. Sebbene, nel valutare l'omogeneità del decreto-legge, venga considerato «l'apprezzamento politico del singolo caso straordinario di necessità ed urgenza, operato dal Governo e controllato dal Parlamento<sup>11</sup>», si ritiene che il Parlamento possa emendare il decreto-legge, pur restando nell'ambito dei suoi medesimi oggetti o delle sue medesime finalità<sup>12</sup>, senza far venir meno il nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione.

Dalla decisione del 2012 emerge in particolar modo la distinzione tra omogeneità materiale e finalistica, ma nel momento in cui la Corte mostra di accogliere l'ipotesi per cui le disposizioni materialmente disomogenee possono essere funzionalmente omogenee rispetto ai presupposti del decreto-legge, implicitamente si orienta verso la preminenza del secondo profilo sul primo. Ma si può affermare che tale tendenza si sia consolidata? E il ricorso al concetto di omogeneità, così flessibile e per certi versi indefinito, dal momento che viene utilizzato con accezioni non sempre coincidenti, non genera il rischio che si trasformi in un «asso piglia tutto<sup>13</sup>»?

Per queste ragioni, si cercherà di comprendere, analizzando i percorsi recentemente seguiti dal giudice costituzionale, se sia possibile o meno rintracciare delle variabili, dei percorsi, quanto alla determinazione dell'accoglimento o del rigetto delle questioni di legittimità costituzionale. A questo scopo saranno prese in esame le sentenze [n. 8<sup>14</sup>](#) e [n. 245 del 2022<sup>15</sup>](#) e la sentenza [n. 6 del 2023](#).

---

<sup>6</sup> G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in [Rivista AIC](#), 4/2012, 30-31, nota che la Corte costituzionale stessa «elude - dando per scontato quello che scontato non è - il tema fondamentale della definizione del criterio dell'omogeneità».

<sup>7</sup> Cfr. in particolare il comma 3 dell'articolo 15 della legge n. 400/1988, in cui è previsto che i decreti-legge devono «contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Il fatto che tale disciplina fosse contenuta in una legge ordinaria aveva peraltro ingenerato il dubbio che potesse imporsi alla decretazione d'urgenza (cfr. [Corte cost., sent. n. 391 del 1995](#), cons. in dir. punto 5).

<sup>8</sup> [Corte cost., sent. n. 22 del 2012](#), cons. in dir. punto 3.3.

<sup>9</sup> Ivi.

<sup>10</sup> Tale orientamento si fa risalire alla [sentenza n. 171 del 2007](#), a cui segue la [sentenza n. 128 del 2008](#). Su questi passaggi v. il par. successivo.

<sup>11</sup> [Corte cost., sent. n. 22 del 2012](#), cons. in dir. punto 4.

<sup>12</sup> [Corte cost., sent. n. 22 del 2012](#), cons. in dir. punto 4.2: «Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'articolo 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario».

<sup>13</sup> C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018, 123 ss.

<sup>14</sup> Cfr. M. FRANCAVIGLIA, [Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022](#), in questa [Rivista 2022/II](#), 998 ss.; C. DOMENICALI, *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio Costituzionale](#), 3/2022, 228 ss.; A. SPERTI, *La Corte*

L'analisi interesserà altresì [un'ordinanza di remissione del Tribunale di Siena del novembre del 2022](#)<sup>16</sup>, attualmente al vaglio della Consulta. Tale recente casistica offre uno spaccato interessante della giurisprudenza concernente l'articolo 77, comma 2, Cost., sia per la diversità delle questioni trattate, sia per la variabilità degli esiti, ad ulteriore prova della grande flessibilità del criterio dell'omogeneità, cui si è fatto ricorso in contesti il cui unico elemento in comune è spesso la complessità degli equilibri, che di volta in volta si creano tra Governo e Parlamento.

## 2. Verso l'emersione dell'omogeneità come parametro autonomo

Nonostante la Corte costituzionale abbia abbandonato, fin dalla metà degli anni Novanta, l'iniziale *self restraint* nel sindacare i presupposti del decreto-legge, ha continuato a registrarsi un ricorso massivo, in certi casi abusivo, a tale strumento<sup>17</sup>. Se, da una parte, non si può negare che la stabilizzazione del ricorso al decreto-legge abbia delle ragioni profonde, legate alla perdita di centralità del Parlamento rispetto al circuito di indirizzo politico e alla compressione dei tempi di decisione, indotta sia da dinamiche politiche interne che sovranazionali, dall'altra, i rimedi di carattere legislativo o politico, che avrebbero dovuto incentivare il Governo ad adottare decreti-legge omogenei e corrispondenti al titolo, oltre che a scoraggiarne l'abuso, sono apparsi insufficienti<sup>18</sup>.

Nel corso degli anni è andata altresì intensificandosi, a partire dalla Presidenza Ciampi, la funzione di controllo sui decreti-legge da parte del Capo dello Stato, che può svolgersi nelle diverse fasi di adozione del decreto-legge<sup>19</sup>. Solo in rarissimi casi il Presidente della Repubblica ha opposto

---

*costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in [Nomos](#), 1/2022, 1 ss.

<sup>15</sup> Cfr. C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in [Osservatorio Costituzionale](#), 2/2023, 253 ss.

<sup>16</sup> Cfr. G. L. GATTA, *Procedibilità a querela e rinvio della riforma Cartabia: sollevata questione di legittimità costituzionale*, in [Sistema Penale](#), 12 novembre 2022.

<sup>17</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996*, Milano, 2003, 308. Dopo [Corte cost., sent. 360/1996](#), il Governo si è adeguato rispetto alla dichiarazione di incostituzionalità della reiterazione, ma ha continuato a ricorrere ampiamente alla decretazione d'urgenza.

<sup>18</sup> Oltre all'articolo 15 della legge n. 400/1988, si consideri la funzione di "filtro" rispetto all'ammissibilità degli emendamenti, esercitata dai Presidenti di Assemblea, o il ruolo svolto dalla Commissione affari costituzionali e dal Comitato per la legislazione per garantire il rispetto delle regole sul decreto-legge (Articolo 78, comma 3, Reg. Senato; articolo 96-bis, comma 1, Reg. Camera) non sono sufficienti a garantire l'adozione, da parte del Governo, di decreti-legge in linea con il dettato costituzionale. Su tali questioni v. almeno G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, spec. 176 ss., 256 ss.; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 144 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*<sup>2</sup>, Torino, 2012, 151-152; N. LUPO, *L'omogeneità del decreto-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. P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, 425 ss.; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 87-88.

<sup>19</sup> Il Presidente della Repubblica può esercitare la funzione di controllo: al momento dell'emanazione del decreto-legge (articolo 87, comma 5, Cost.); in sede di promulgazione della legge di conversione (articoli 73, 74 e 87, comma 5, Cost.) e, sebbene si tratti di un'opzione più teorica che effettiva, al momento dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione alle Camere (articolo 87, comma 4, Cost.). Fra i numerosi lavori su tali profili v. almeno: P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, spec. 11 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto della Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, ivi, 437 ss.; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in [Rivista AIC](#), 1/2011, 1 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, 88 ss.; D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in [Nomos](#), 1/2022, 3 ss., 18 ss.; G. COSTA, *Il controllo presidenziale sulla produzione normativa: la prima presidenza Mattarella nella prassi repubblicana*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, Napoli, 2020, 217 ss.; G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria nel primo mandato di Sergio Mattarella. Un bilancio, al tempo del "governo*

il rifiuto di emanazione<sup>20</sup>, mentre, soprattutto di recente, sono state preferite forme di *moral suasion*, quali i richiami – non ufficiali – al Governo al rispetto dei limiti costituzionali in materia di decretazione d’urgenza o le lettere di accompagnamento alla promulgazione di leggi di conversione<sup>21</sup>. In particolare, sia il Presidente Napolitano che il Presidente Mattarella hanno preferito non rinviare i disegni di legge di conversione del decreto-legge nei casi in cui da ciò sarebbe conseguita l’impossibilità di convertire il decreto-legge entro i sessanta giorni previsti dall’articolo 77, comma 3, Cost<sup>22</sup>.

La promulgazione con motivazione contraria si è consolidata nella prassi<sup>23</sup>, anche perché rappresenta una “terza via” rispetto all’alternativa prospettata dall’articolo 74 Cost., tra promulgazione, anche in presenza di dubbi di costituzionalità relativi a specifiche parti, e mancata promulgazione<sup>24</sup>. I Presidenti della Repubblica, negli ultimi tempi, hanno in più occasioni manifestato attraverso queste lettere di accompagnamento alla promulgazione, che possono classificarsi quali forme, in senso lato, di *moral suasion*, coerenti con la natura politica della garanzia della Costituzione offerta dal capo dello Stato, un grande impegno nel promuovere il rispetto dei limiti alla emendabilità del decreto-legge e l’osservanza del requisito dell’omogeneità, in particolare per quanto attiene alla conversione dei decreti “milleproroghe”<sup>25</sup>.

A questo proposito, particolarmente rilevante appare la [lettera del Presidente della Repubblica](#) ai Presidenti di Camera e Senato del febbraio scorso, che ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 198 del 29 dicembre 2022, recante “Disposizioni urgenti

---

di tutti”, ivi, 249 ss.; M. FRANCAVIGLIA, [Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica](#), cit., 998 ss.

<sup>20</sup> Un rinvio del presidente Pertini nel 1980; uno del Presidente Cossiga nel 1989; due rinvii del Presidente Scalfaro, nel 1993 e nel 1994; un rinvio del Presidente Napolitano nel 2009. Cfr. G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, 469 ss.; E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d’urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 89.

<sup>21</sup> Le prime promulgazioni con motivazioni contrarie risalgono alla presidenza Ciampi (lettera del 15 giugno 2002). Il Presidente Napolitano vi ha fatto ricorso cinque volte (lettera del 13 ottobre 2008, lettera del 9 aprile 2009, lettera del 22 maggio 2010, lettera del 22 febbraio 2011 e lettera del 10 agosto 2012), così come, fino ad ora, il Presidente Mattarella (lettera del 24 luglio 2018, lettera dell’8 agosto 2019, lettera dell’11 settembre 2020, lettera del 23 luglio 2021, lettera del 23 febbraio 2023).

<sup>22</sup> Secondo una parte della dottrina, il Presidente della Repubblica non potrebbe esercitare il rinvio delle leggi di conversione del decreto-legge, che si configurerebbe come un veto presidenziale (Cfr. in questo senso almeno: G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, 170; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, 349 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, 708). Secondo S.M. CICCONE, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 115 ss.; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI Milano, 1962, 862, spec. nota 102, per cui il Presidente della Repubblica potrebbe rinviare se residuasse il tempo necessario ad approvare di nuovo la legge di conversione. Stando alla Costituzione, sembra però doversi ammettere la possibilità per il Presidente della Repubblica di rinviare qualsiasi legge di rango ordinario, non configurandosi, d’altra parte, un potere di veto. In quest’ultimo senso, cfr. V. ANGIOLINI, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell’art. 74 Cost. (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 2 ss., R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 5; D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza*, cit., 145 ss.

<sup>23</sup> Cfr. G. GALAZZO, *Sulla prassi ormai stabilizzata delle promulgazioni “con osservazioni”*, in particolare riferimento al caso del decreto “sicurezza-bis”, in *Nomos*, 1/2021, 1 ss.

<sup>24</sup> Di recente, S. CURRERI, *Sull’auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, in [laCostituzione.info](#), 8 marzo 2023, è tornato sull’opportunità di percorrere fino in fondo questa strada, proponendo di riprendere l’ipotesi prospettata dal disegno di legge costituzionale A.S.797 presentato il 18 giugno 2008 (on. Ceccanti ed altri), con l’intento di modificare l’articolo 74 Cost., introducendo la promulgazione parziale. Favorevole a questa soluzione anche A. CELOTTO, [Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge? \(Note minime sulla lettera del Pres. Mattarella rispetto alla legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198\)](#), in questa *Rivista*, 2023/1, 150.

<sup>25</sup> Cfr. D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza*, cit., 288; G. FILIPPETTA, *L’emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, cit., 7 ss.; N. MACCABIANI, *Il Presidente Napolitano e la decretazione d’urgenza nella XVI legislatura*, ivi, 24 ss.; G. LAURI, *La promulgazione con motivazione contraria nel primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 249 ss.

in materia di termini legislativi”<sup>26</sup>. Il Presidente Mattarella ha constatato, in primo luogo, l'appartenenza del decreto-legge convertito alla tipologia dei “milleproroghe”, di cui, in particolare, la [sentenza n. 22 del 2012](#) aveva fissato i limiti di contenuto. Il capo dello Stato rammenta che, come confermato dalla giurisprudenza inaugurata dalla sentenza del 2012<sup>27</sup>, tali provvedimenti, quando, in fase di conversione, vengono integrati da emendamenti tali da far perdere la *ratio* unificatrice e ridotti a «meri contenitori dei più disparati interventi normativi», viene violato il requisito dell'omogeneità. Il riferimento al decreto-legge n. 198 del 2022 è chiaro, dal momento che, dopo l'esame parlamentare, presentava 205 commi aggiuntivi rispetto ai 149 originari<sup>28</sup>. La grande sensibilità istituzionale che caratterizza l'attuale Presidenza emerge, in particolar modo, nel passaggio in cui, dopo l'apprezzamento nei confronti dell'iniziativa del Presidente del Consiglio per limitare l'abuso della decretazione d'urgenza attraverso «un'adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo e di una corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l'approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria», manifesta l'intento di «rimetter[si] alle determinazioni che il Parlamento e il Governo intenderanno assumere [...] nella loro autonomia costituzionalmente garantita [...] limit[andosi] a osservare come sia ormai evidente il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge e come questa produca difficoltà interpretative e applicative».

In questa stessa direzione si pongono le recenti sollecitazioni rivolte dal capo dello Stato al Governo nel corso dell'iter di conversione del decreto-legge n. 34 del 2023, recante “misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali”, noto come “decreto bollette”<sup>29</sup>. Il provvedimento, prima del voto in aula alla Camera, è tornato in Commissione per essere corretto, a causa dell'inserimento di quattro emendamenti estranei rispetto alle finalità del provvedimento<sup>30</sup>. Dopo lo stralcio delle disposizioni eterogenee, il decreto-legge è stato quindi convertito in legge<sup>31</sup>, ma l'attenzione del Presidente della Repubblica rispetto al fenomeno dei “decreti omnibus” resta elevata, come dimostra, peraltro, la recente convocazione al Quirinale dei Presidenti di Camera e Senato<sup>32</sup>. In occasione della conversione in legge del “decreto bollette”, dalla Presidenza della Repubblica non è arrivata alcuna conferma di “intervento”, ma è stato sottolineato, come in altre situazioni, che la decisione di ammettere o meno gli emendamenti al decreto-legge spetta ai Presidenti di Camera e Senato<sup>33</sup>. Sebbene il ricorso alle lettere di accompagnamento alla promulgazione e, nel complesso, l'esercizio dei poteri presidenziali di *moral suasion* si sia rivelato piuttosto incisivo, va rilevato che, fino a questo momento, raramente si sono visti riflessi “diretti” nel senso della responsabilizzazione del Governo nel ricorrere al decreto-legge, senza neanche influire sulla configurazione di questa fonte. Le lettere di accompagnamento si limitano a contenere valutazioni sul merito o considerazioni sulle questioni di diritto costituzionale che di volta in volta si presentano.

---

<sup>26</sup> Cfr. A. CELOTTO, [Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge?, cit., 149 ss.](#); S. CURRERI, [Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi](#), cit.; M. PANEBIANCO, [Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198](#), in questa [Rivista](#), 2023/I, 279 ss.

<sup>27</sup> Sono ricordate le [sentenze n. 247 del 2019](#) e [n. 32 del 2014](#).

<sup>28</sup> Il Presidente ricorda altresì, oltre alle promulgazioni motivate della precedente legislatura, la recente [sentenza n. 245 del 2022](#), su cui v. *infra*, par. 3.2

<sup>29</sup> *Il decreto Bollette sbatte contro i dubbi del Quirinale*, in [la Repubblica](#), 17 maggio 2023.

<sup>30</sup> I quattro emendamenti stralciati riguardavano: la creazione del Polo didattico dedicato alle vittime di Marcinelle, le visite dei parlamentari nelle carceri senza preavviso, le disposizioni a supporto degli investimenti dei fondi pensione nella capitalizzazione delle Pmi, le assunzioni dei ricercatori sanitari di Ircss e Izs (per cui, come segnalato dalla Ragioneria dello Stato, non ci sarebbero state coperture).

<sup>31</sup> Legge n. 56 del 2023.

<sup>32</sup> Cfr. *Mattarella convoca La Russa e Fontana, il costituzionalista Clementi: “Spetta ai presidenti delle Camere evitare i decreti omnibus”*, in [La Stampa](#), 26 maggio 2023.

<sup>33</sup> «Nessun intervento, la decisione di ammettere o meno spetta ai presidenti delle Camere», così riportato in *Stop a 4 articoli del decreto Bollette. Il testo torna in commissione. Le riserve del Quirinale*, in [La Stampa](#), 17 maggio 2023.

Del resto, non può essere diversamente, se si assume che il Presidente della Repubblica non eserciti un potere di controllo o di garanzia in senso proprio rispetto all'esercizio dei poteri normativi del Governo<sup>34</sup>, anche se i suoi richiami informali e le lettere motivate hanno in vario modo pesato sugli equilibri politici. Ulteriori indicazioni su come affrontare la problematica dell'omogeneità provengono però soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale.

Le persistenti criticità nella messa a punto di un univoco concetto di omogeneità, in grado di dare un ordine alla giurisprudenza costituzionale concernente l'articolo 77, comma 2, Cost., possono farsi risalire alla giurisprudenza della c.d. «seconda svolta<sup>35</sup>» del 2007-2008. Nella [sentenza n. 171 del 2007](#) la Corte, affermando che è sindacabile il vizio di evidente mancanza dei presupposti, ma non quello di loro semplice mancanza, dimostra una grande attenzione nell'evitare un'ingerenza rispetto al rapporto di responsabilità politica che intercorre tra Governo e Parlamento, in cui le valutazioni di carattere politico occupano lo spazio maggiore. La Corte si muove infatti su un crinale diverso, nell'intento di ristabilire l'assetto delle fonti e quindi i limiti costituzionali, senza trascinare in valutazioni di merito politico.

La Corte precisa tale orientamento nella successiva [sentenza n. 128 del 2008](#), in cui, oltre ad affermare che la conversione del decreto-legge non può sanare l'evidente carenza dei requisiti, sottolinea che quest'ultima deve desumersi da elementi testuali interni o esterni al decreto. La portata di tale precisazione si fa però più sfumata per quanto attiene al requisito dell'urgenza, che assume un rilievo soggettivo e relativo. Il fulcro della decisione è quindi l'accertamento dell'evidente mancanza dei requisiti, che a sua volta poggia sull'omogeneità delle norme, «l'indice più sicuro cui fare capo<sup>36</sup>».

Il ricorso al concetto di omogeneità ha, tuttavia, comportato per la Corte una serie di problemi di natura sia teorica che pratica<sup>37</sup>: la flessibilità propria di tale categoria, adattata alla casistica più disparata, difficilmente consente di tracciare una netta linea di demarcazione, ad esempio escludendo radicalmente che una situazione straordinaria possa essere affrontata attraverso norme eterogenee o che si risponda a una pluralità di situazioni straordinarie contestuali attraverso norme ad esse rispondenti e quindi, per forza, tra loro eterogenee<sup>38</sup>.

Con la [sentenza n. 22 del 2012](#), la Consulta ha accolto le censure di una Regione concernenti la violazione dell'articolo 77, comma 2, Cost.<sup>39</sup>, dal momento che le disposizioni impugnate erano state introdotte per mezzo di emendamenti approvati in sede di conversione, intervenendo sui rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile, non riguardo a specifiche situazioni, bensì «in via generale e ordinamentale», riconoscendo l'illegittimità costituzionale della palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge «milleproroghe». Sebbene un'autonoma valorizzazione della disomogeneità come vizio del decreto-

---

<sup>34</sup> In questo senso v. almeno M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in [Rivista AIC](#), 2/2017, spec. 8 ss.; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 95.

<sup>35</sup> Cfr. A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, cit., 3 ss.

<sup>36</sup> Così A. RUGGERI, «Evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), al [sito](#) dell'AIC, 30 maggio 2008.

<sup>37</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*<sup>2</sup>, cit., 150.

<sup>38</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), critico sulla giurisprudenza della «seconda svolta» in quanto, pur avendo escluso che il Parlamento potesse sfruttare il procedimento di conversione per intervenire radicalmente sul del decreto-legge, la Corte non interviene nel merito della prassi che ha reso il decreto-legge un «disegno di legge 'motorizzato'», facendone uno strumento di co-legislazione e di co-decisione politica, ma anche di negoziazione tra forze politiche.

<sup>39</sup> Sulla questione dell'impugnabilità di un decreto-legge da parte delle Regioni cfr. almeno: M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in [Rivista AIC](#), 2/2012, 1 ss.; E. LAMARQUE, *I profili processuali. Ricorsi regionali e violazione delle norme costituzionali sulle fonti del diritto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2012, 2487 ss. L'unico precedente di accoglimento di un ricorso presentato da una Regione per violazione dell'articolo 77 Cost. è stata la [sentenza n. 302 del 1988](#) (in tema di reiterazione).

legge fosse precedentemente emersa, seppur *in nuce*<sup>40</sup>, è solo con la [sentenza n. 22 del 2012](#) che può dirsi inaugurato un nuovo filone giurisprudenziale, non necessariamente presupposto nella giurisprudenza della “seconda svolta”. La [sentenza n. 22](#) si focalizza sulla conversione in legge del decreto-legge, occupandosi solo di riflesso della decretazione d’urgenza in sé. In particolare, vi si afferma che le modificazioni apportate dalla legge di conversione rispetto al testo del decreto-legge devono rispettare il principio dell’omogeneità. Nel caso in cui gli emendamenti approvati dal Parlamento si presentino del tutto estranei al decreto-legge, questi saranno costituzionalmente illegittimi. L’illegittimità costituzionale non si deve quindi all’assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, ma si concretizza in presenza di disposizioni eterogenee introdotte in fase di conversione.

La giurisprudenza sull’omogeneità del decreto-legge può essere letta come scrutinio sulla motivazione degli atti normativi poiché, in definitiva, i giudici si chiedono se sia legittima l’adozione con il medesimo atto di norme spesso tutt’altro che omogenee. Gli effetti di queste decisioni non insistono tanto sul mantenimento dell’omogeneità dei decreti-legge al momento dell’approvazione, su cui la Corte raramente si è espressa. Infatti, solo nelle sentenze [n. 171 del 2007](#) e [128 del 2008](#) si afferma che l’estraneità di una disposizione originaria del decreto-legge fonda una dichiarazione di incostituzionalità, in quanto indice della non sussistenza dei presupposti del decreto-legge. Nella [sentenza n. 22 del 2012](#)<sup>41</sup>, viene invece desunto dal principio di omogeneità che, nel caso in cui, secondo il giudizio politico del Governo, contenuti estranei alla *ratio* di un decreto-legge si fondino su presupposti autonomi di necessità e urgenza, allora questi avrebbero potuto essere accolti in atti normativi del Governo distinti e separati, poiché la commistione e sovrapposizione, nello stesso atto, di oggetti e finalità eterogenei, adottati sulla base di presupposti eterogenei, avrebbe contrastato con l’articolo 77 Cost.

La Corte ha successivamente affermato che il decreto-legge, qualora abbia un contenuto plurimo *ab origine* e preveda interventi eterogenei<sup>42</sup>, sia da ritenersi «fornito di una sua intrinseca coerenza», se le disposizioni presentino «una sostanziale omogeneità di scopo»<sup>43</sup>. Sotto questi profili, di particolare rilevanza appare la [sentenza n. 32 del 2014](#), concernente la legittimità costituzionale della norma che prevedeva l’equiparazione del trattamento sanzionatorio per i reati concernenti droghe “leggere” e “pesanti”, inserita, in un emendamento, in sede di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, i cui contenuti erano eterogenei *ab origine*<sup>44</sup>. Tale decisione conferma l’orientamento inaugurato nel 2012 in riferimento ai rapporti tra decreto-legge e legge di conversione, rimarcando, in particolare, l’atteggiarsi di quest’ultima come legge a competenza tipica, diretta a stabilizzare il decreto-legge, con cui intercorre un rapporto di presupposizione e di interrelazione funzionale, secondo una sequenza tipica che non consente l’immissione nel decreto di

---

<sup>40</sup> [Nell’ordinanza n. 294 del 2008](#) la Corte costituzionale aveva rilevato che il giudice rimettente, relativamente alla supposta violazione degli artt. 3 e 51 della Cost., aveva invocato come *tertium comparationis*, l’articolo 58, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 267 del 2000, come modificato dall’articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito con modificazioni. La Corte, con [la sentenza n. 171 del 2007](#), mentre la questione anzidetta era pendente, aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale della disposizione adottata dal giudice rimettente quale termine di paragone «per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita», nonché per la evidente «carezza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere». Per questo, è stata disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente.

<sup>41</sup> [Corte cost., sent. n. 22 del 2012](#), cons. in dir. punto 3.4.

<sup>42</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 32 del 2014](#).

<sup>43</sup> [Corte cost., sent. n. 244 del 2016](#), cons. in dir. punto 3.2.2. In questo senso v. altresì [Corte cost., sent. n. 149 del 2020](#), cons. in dir. punto 6.3.

<sup>44</sup> [Corte cost., sent. n. 32 del 2014](#), cons. in dir. punto 4.4. In particolare, alle norme dettate da ragioni di necessità ed urgenza, dirette a non interrompere il trattamento terapeutico del tossicodipendente, si erano aggiunte ventiquattro norme di diritto penale sostanziale, introdotte tramite un maxi-emendamento su cui è stata posta la fiducia, in un momento in cui l’imminente dello scioglimento delle Camere impediva al Presidente della Repubblica di rinviare la legge di conversione.



disposizioni eterogenee. Anche se, secondo una parte della dottrina<sup>45</sup>, tale decisione si poneva in contrasto con la lettera della Costituzione e con la *ratio* dell'articolo 77 Cost., secondo un'altra lettura<sup>46</sup>, la Corte costituzionale in questo modo avrebbe cercato invece di tutelare le funzioni e il ruolo del Parlamento, in quanto l'approvazione di leggi di sistema non può avvenire tramite l'inserimento di emendamenti a decreti-legge aventi ad oggetto materie diverse.

In sintesi, la Corte costituzionale, a ragione della «interrelazione funzionale» tra decreto-legge e legge di conversione, riafferma la necessità che la seconda sia omogenea rispetto al primo, escludendo la possibilità di inserire nella legge di conversione «emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario<sup>47</sup>». La [sentenza n. 22 del 2012](#) getta quindi nuova luce anche sulla giurisprudenza inaugurata nel 2007-2008, dal momento che l'emendabilità in sede di conversione dipenderà dall'omogeneità del decreto-legge originario.

La Corte si emancipa però ben presto da una rigorosa valutazione dell'omogeneità<sup>48</sup>, individuando nel caso estremo della «evidente e manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge<sup>49</sup>» una illegittimità costituzionale, generalmente quindi ammettendo l'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione, anche se tali emendamenti fossero «di per sé non esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità<sup>50</sup>», stemperando quindi l'impostazione originaria della decisione del 2012<sup>51</sup>. Tale giurisprudenza dimostra, pur fra le oscillazioni che l'adozione di un parametro flessibile come quello dell'omogeneità comporta, la prevalenza del nesso funzionale rispetto a quello oggettivo-materiale<sup>52</sup>.

La [sentenza n. 22 del 2012](#), estendendo il sindacato alla legge di conversione, ha aperto una nuova strada, come dimostrato dall'aumento dei ricorsi per violazione dell'articolo 77, comma 2, Cost., concernenti i decreti-legge e le successive leggi di conversione. Va comunque osservato, che tale importante decisione si colloca in un momento storico caratterizzato dalla crisi economico-finanziaria e il contenuto dei decreti-legge adottati in quegli anni si caratterizza per una serie di misure di risposta alla crisi, o che comunque danno seguito ad impegni assunti in sede europea. È in questa fase che la Corte costituzionale fa ricorso all'«argomento della crisi<sup>53</sup>» e, in diverse

---

<sup>45</sup> 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](#), 11 luglio 2014, 1.

<sup>46</sup> G. M. FLICK, *Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in [federalismi.it](#), 11 luglio 2014, 4 ss. La legge di conversione può introdurre emendamenti purché non siano eterogenei in termini di *ratio*, contenuto o struttura rispetto al decreto-legge. La Corte, nel caso di specie, ha rilevato l'eterogeneità, in primo luogo, a partire dalle rubriche, anche quelle dei decreti legge, il d.l. n. 272 del 2005 indica il contenuto del provvedimento come «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi». In sede di conversione viene aggiunto «e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309». Inoltre, il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati aveva dato parere contrario sulle disposizioni introdotte. La Corte ha anche sottolineato la necessità che una modifica sistematica alla disciplina dei reati fosse preceduta da un dibattito parlamentare, di per sé incompatibile con i tempi imposti dal procedimento di conversione dei decreti-legge.

<sup>47</sup> [Corte cost., sent. n. 22 del 2012](#), cons. in dir. punto 4.2.

<sup>48</sup> Contrariamente a quanto auspicato, ad es., da N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge*, cit., 257.

<sup>49</sup> [Corte cost., sent. n. 145 del 2015](#), cons. in dir. punto 3.

<sup>50</sup> [Corte cost., sent. n. 32 del 2014](#).

<sup>51</sup> Cfr. G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge*, cit., spec. 32 ss.; F. CERRONE, *Fantasmii della dogmatica. Sul decreto-legge e sulla legge di conversione*, in [federalismi.it](#), 15 luglio 2014, spec. 14 ss., piuttosto critici verso la [sent. n. 22 del 2012](#), che aveva parzialmente accolto le teorie dogmatiche dell'inemendabilità.

<sup>52</sup> C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 125. In questo senso possono farsi diversi esempi: cfr. [Corte cost., sent. n. 169 del 2017](#), in cui gli emendamenti sono ritenuti «specificazione dell'oggetto del provvedimento di urgenza»; [Corte cost., sent. n. 97 del 2019](#), in cui si afferma che gli emendamenti non incidono sulla «matrice funzionale unitaria» del provvedimento.

<sup>53</sup> Sull'«argomento della crisi» nella giurisprudenza costituzionale ed ulteriori riferimenti giurisprudenziali cfr. M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, 375 ss.; S. FILIPPI, *La giurisprudenza*

occasioni, per evitare di sovrapporsi alle decisioni politiche del Governo, assumerà un atteggiamento di *self restraint*, che si attenuerà negli anni successivi. La Corte ha tuttavia sottolineato, anche di recente<sup>54</sup>, che è necessario evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica operata dal Governo e, in sede di conversione, dalle Camere e il controllo di legittimità costituzionale. Per questa ragione, il controllo operato dalla Corte costituzionale deve limitarsi alla evidente mancanza dei presupposti o alla manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, sulla base di indici intrinseci ed estrinseci, della relativa valutazione.

Come detto in apertura, si cercherà ora di analizzare, a partire dalle ultime sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale, a dieci anni dalla “svolta” del 2012, le tendenze della giurisprudenza costituzionale in relazione al principio di omogeneità, interrogandosi sulla “resa” di tale parametro nei giudizi aventi ad oggetto la violazione dell’articolo 77 Cost.

### 3. *La giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge alla luce del criterio dell’omogeneità*

Dopo aver ripercorso l’iter che ha portato all’emersione del criterio di omogeneità come parametro autonomo e le problematiche ad esso connesse, si esaminerà la giurisprudenza costituzionale più recente concernente la violazione dell’articolo 77 Cost. alla luce del criterio dell’omogeneità, con l’avvertenza che, fra i molteplici profili che ogni decisione della Corte costituzionale necessariamente involge, si privilegerà l’analisi di quelli più rilevanti per l’obiettivo del presente lavoro.

#### 3.1. *Riflettere sull’omogeneità... anche quando non esplicitamente evocata. La [sentenza n. 8 del 2022](#)*

Con la [sentenza n. 8 del 2022](#) la Corte costituzionale si è pronunciata su una questione di legittimità costituzionale concernente l’articolo 23, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020, che ha modificato il reato di abuso d’ufficio (articolo 323 c.p.)<sup>55</sup>. Il giudice rimettente, in particolare, censurava l’evidente mancanza dei presupposti del decreto-legge, a prescindere dal requisito di omogeneità<sup>56</sup>. Nonostante questo, la decisione è di interesse in quanto, da un lato, è comunque possibile trarre degli elementi per quanto riguarda il criterio dell’omogeneità, e, dall’altro, si rileva che la Corte, per come è stata posta la questione, avrebbe avuto modo di riflettere sulla natura del decreto-legge, riposizionandosi nel suo ruolo di valutazione dei presupposti rispetto al sindacato di costituzionalità, sebbene sia di nuovo rimasta sulla soglia di tali valutazioni<sup>57</sup>.

---

*costituzionale tra congiuntura economica ed evoluzione del sistema delle fonti: verso l’affermazione dell’“argomento della crisi”?*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2020, 1590 ss. Sul tema specifico del “costo” delle pronunce della Corte costituzionale in tempi di crisi: M. TROISI, *Il costo delle decisioni. Attività istruttoria e governo dell’impatto finanziario nei giudizi costituzionali*, Napoli, 2017.

<sup>54</sup> Cfr. [Corte cost., sentt. 186 del 2020](#), cons. in dir. punto 3.1; e [n. 33 del 2019](#), cons. in dir. punto 6.3.1.

<sup>55</sup> La riforma del reato di abuso d’ufficio ha generato un ampio dibattito, di cui in questa sede non è possibile dar conto. V. almeno le considerazioni di G.L. GATTA, *Da “spazza-corrotti” a “basta paura”: il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell’abuso d’ufficio, approvata dal Governo “salvo intese” (e la riserva di legge?)*, in [Sistema Penale](#), 17 Luglio 2020; T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell’abuso d’ufficio*, in [Giurisprudenzapenale.com](#), 28 luglio 2020; B. BALLINI, *Note minime sulla riformata fattispecie di abuso d’ufficio*, in [disCrimen](#), 10 agosto 2020.

<sup>56</sup> Il giudice *a quo* aveva altresì denunciato la violazione degli articoli 3 e 97 Cost., dal momento che la norma impugnata avrebbe circoscritto la rilevanza penale dell’abuso d’ufficio ad una casistica marginale, indebolendo la tutela dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, peraltro lasciando impunte le condotte più gravi. Tali censure sono dichiarate inammissibili, in quanto si risolverebbero in una richiesta di sentenza *in malam partem* in materia penale, intervento precluso alla Corte costituzionale.

<sup>57</sup> C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare*, cit., 230 ss.

La Corte costituzionale, nel corso della sua argomentazione, riconosce il carattere oggettivamente eterogeneo del decreto-legge in oggetto, orientando la sua analisi verso la valutazione del nesso funzionale, per lasciare invece sullo sfondo quello oggettivo-materiale<sup>58</sup>. Viene inoltre confermato che il sindacato sui presupposti è ora più limitato rispetto a quanto fosse al momento della svolta del 2007-2008, affermandosi che l'eterogeneità rispetto allo scopo deve mostrarsi «totalmente estranea» o «addirittura intrusa». La Corte allora ammette che la responsabilità penale per abuso di ufficio non viene menzionata nel titolo del provvedimento, che il preambolo richiama il tema ambiguamente e che la relazione al disegno di legge di conversione non contiene ulteriori indicazioni, ma il decreto-legge contiene «un complesso di norme eterogenee accomunate dall'obiettivo di promuovere la ripresa economica del Paese».

Come rilevato dalla dottrina<sup>59</sup>, la Corte introduce, a questo punto, una novità rispetto al tradizionale “test giudiziario”, valutando anche un elemento che non trova alcun riscontro testuale, né nel decreto-legge, né nella legge di conversione e neanche nella relazione alla legge di conversione. La Corte aggiunge infatti che il collegamento tra la norma che modifica l'articolo 323 c.p. con le finalità del decreto-legge va individuato nel contrasto alla c.d. burocrazia difensiva, fenomeno che, come affermato nella conferenza stampa di presentazione del decreto-legge dal Presidente del Consiglio, deve essere arginato attraverso disposizioni più chiare sulla delimitazione delle responsabilità penali degli amministratori, così da incentivare la ripresa del Paese<sup>60</sup>.

Quanto alla motivazione del presupposto del caso straordinario di necessità ed urgenza, la Corte respinge sinteticamente le censure del giudice rimettente, riprendendo l'argomentazione sul nesso finalistico che lega le norme del decreto e affermando infine che, nonostante quella del contrasto alla c.d. burocrazia difensiva non sia una misura di per sé collegata all'emergenza pandemica, risponda all'intento di arginare una giurisprudenza che aveva ampliato la sfera del reato di abuso d'ufficio, nella prospettiva «di far ‘ripartire’ celermente il Paese dopo il prolungato blocco imposto per fronteggiare la pandemia, che ha impresso ad essa i connotati della straordinarietà e dell'urgenza<sup>61</sup>». La Corte non si sofferma invece sull'assenza di riferimenti alla straordinarietà e all'urgenza nel preambolo e nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, limitandosi a vagliarne la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione, così affermando che la valutazione effettuata dal Governo, adottando il decreto-legge, e dal Parlamento, in sede di conversione, non può ritenersi manifestamente irragionevole o arbitraria.

In questa decisione la Corte si inserisce nel filone giurisprudenziale inaugurato dalla [sentenza n. 22 del 2012](#), ma non sfugge che i criteri generalmente utilizzati per vagliare la legittimità costituzionale in questi casi vengano utilizzati con una certa flessibilità, nell'intento di non interferire con l'attuazione del programma politico del Governo.

### 3.2. La “sovrapposizione” tra omogeneità materiale e finalistica nella [sentenza n. 245 del 2022](#)

Con la [sentenza n. 245 del 2022](#), la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione, sezione quinta civile, relativa all'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge “milleproroghe” n. 225 del 2010, aggiunto in sede di conversione nella legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinques* dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992. Il fatto curioso è che la Consulta sia tornata, esattamente dopo dieci anni dalla [sentenza n. 22 del 2012](#), a sindacare, assumendo come

---

<sup>58</sup> [Corte cost., sent. 8 del 2022](#), cons. in dir. punto 6.1: «per i decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo, quel che rileva è dunque il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante l'intervento normativo di urgenza».

<sup>59</sup> A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali*, cit., 10.

<sup>60</sup> [Corte cost., sent. 8 del 2022](#), cons. in dir. punto 6.1: «‘Paura della firma’ e ‘burocrazia difensiva’, indotte dal timore di un'imputazione per abuso d'ufficio si tradurrebbero, in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente».

<sup>61</sup> [Corte cost., sent. 8 del 2022](#), cons. in dir. punto 6.3.

parametro l'articolo 77, comma 2, Cost., una disposizione aggiunta in sede di conversione allo stesso decreto "milleproroghe" oggetto del giudizio di allora.

La disposizione impugnata prevede che, nel caso in cui, per far fronte alle spese connesse alla dichiarazione dello stato di emergenza non fosse bastato il fondo nazionale della protezione civile e si fosse rivelato necessario attingere al fondo di riserva per spese impreviste, quest'ultimo avrebbe dovuto essere reintegrato attraverso un aumento dell'accisa sui carburanti, la cui determinazione sarebbe spettata al direttore dell'Agenzia delle dogane. Questo potere avrebbe potuto però essere esercitato in modo permanente e in diverse di situazioni di emergenza, e non limitatamente alle situazioni cui le disposizioni del decreto "milleproroghe" faceva riferimento.

La Corte costituzionale, dopo aver brevemente ricostruito il filone giurisprudenziale successivo alla [sentenza n. 22 del 2012](#)<sup>62</sup>, in particolare per quanto attiene al nesso di interrelazione tra emendamenti aggiunti in sede di conversione e decreto-legge originario, si è soffermata sulla peculiarità del decreto-legge "milleproroghe" e sulla sua «*ratio unitaria*» specifica. Nel caso di specie, la Corte rileva l'estraneità, per assoluto difetto di correlazione, delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, affermando che il contenuto della legge di conversione non deve risultare palesemente disomogeneo rispetto a quello del decreto-legge: l'emendabilità del decreto-legge sarebbe quindi limitata a «disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico [...] a quelle in esso originariamente contemplate<sup>63</sup>».

La Corte nega l'esistenza di un nesso di correlazione tra le norme impugnate e il decreto-legge originario, affermando che la misura introdotta in sede di conversione abbia carattere ordinamentale e attenga a «un oggetto nemmeno latamente considerato, *ab origine*, dal decreto-legge essenzialmente relativo alla proroga di termini<sup>64</sup>». Argomentando in questo senso, il giudice costituzionale mostra di non distinguere nettamente il nesso finalistico e quello oggettivo materiale dell'omogeneità, facendo sorgere il dubbio se tale "sovrapposizione" sia deliberata o derivi dalle persistenti problematiche di indefinitezza e flessibilità sottese al parametro dell'omogeneità. Non si riesce infatti a distinguere se la dichiarazione di illegittimità costituzionale sia scaturita dalla valutazione della "norme intruse" rispetto alla *ratio unitaria* del decreto "milleproroghe" o rispetto alla unitarietà della materia disciplinata dal Governo. Tale evanescenza emerge anche quando la Corte nega qualsiasi nesso tra le norme impugnate e il riferimento, in epigrafe e nel preambolo del decreto-legge, alla «materia tributaria», poiché il meccanismo previsto avrebbe avuto delle conseguenze finanziarie "riflesse" rispetto all'oggetto principale dell'emendamento, concernente l'operatività del servizio civile nelle situazioni previste.

La Corte costituzionale, se, da una parte, riconosce gli elementi che accomunano il caso da cui è scaturita la [sentenza n. 22 del 2012](#) e il caso sottoposto nel 2022, non traspone «meccanicamente», come invece aveva auspicato il giudice rimettente, le valutazioni effettuate dieci anni prima, ma opera un approfondito vaglio, curandosi di sottolineare che le motivazioni allora espresse non hanno «portata generale<sup>65</sup>», così da non limitare il potere di emendabilità del Parlamento in sede di conversione del decreto-legge<sup>66</sup>. La Corte dimostra nuovamente la sua riluttanza a intervenire in un campo politicamente sensibile, come si evince anche dall'*obiter dictum* in cui afferma che

---

<sup>62</sup> [Corte cost. n. 245 del 2022](#), cons. in dir. punto 2.

<sup>63</sup> [Corte cost., sent. n. 245 del 2022](#), cons. in dir. punto 2.

<sup>64</sup> [Corte cost., sent. n. 245 del 2022](#), cons. in dir. punto 3.4. In particolare, la legge di conversione sarebbe intervenuta sull'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, rubricato «stato di emergenza e potere di ordinanza» e relativo all'ambito della regolamentazione a regime del servizio della protezione civile, modificando i meccanismi ordinari di finanziamento della protezione civile, "spezzando", come affermato anche dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione, il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Il decreto-legge originario non riguardava il servizio di protezione civile, né avrebbe potuto ricavarci una "copertura" dall'epigrafe o dal preambolo del decreto-legge.

<sup>65</sup> [Corte cost., sent. n. 245 del 2022](#), cons. in dir. punti 1.3 e 3.3.

<sup>66</sup> Su questi passaggi v. le considerazioni di C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità*, cit., 259 ss.

l'introduzione di norme che incidono sulla materia fiscale dovrebbe rispettare la riserva di legge prevista dall'articolo 23 Cost. e dal principio "no taxation without representation"<sup>67</sup>, implicitamente affermando l'inidoneità di una legge di conversione a questo scopo.

### 3.3. La [sentenza n. 6 del 2023](#). *Ulteriori conferme*

La [sentenza n. 6 del 2023](#) si pronuncia sui ricorsi n. 3 e 4 del 2022, presentati rispettivamente dalla Regione Toscana e dalla Regione Friuli Venezia Giulia, per sottoporre la questione di legittimità costituzionale concernente una serie di disposizioni<sup>68</sup> contenute nel decreto-legge n. 121 del 2021, recante "Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali", convertito, con modificazioni, nella legge n. 156 del 2021.

Fra le diverse norme costituzionali asseritamente violate dalle disposizioni censurate, di cui non si può dar conto in questa sede, ai fini del lavoro è sicuramente necessario soffermarsi su quanto la Corte afferma in relazione alla presunta violazione delle norme concernenti la decretazione d'urgenza e, in particolare, dell'omogeneità.

In primo luogo, come in altre occasioni, la Corte ha ricostruito l'*iter* legislativo che ha portato all'adozione di tali disposizioni, concernenti norme di riforma della pianificazione portuale, in sede di conversione<sup>69</sup>. La Consulta ha dichiarato non fondate le doglianze delle Regioni relative alla lesione di competenze legislative e amministrative, regionali e comunali. Successivamente, ha dichiarato altresì la non fondatezza delle asserite violazioni dell'articolo 77, comma 2, Cost., e, per la sola Regione Friuli Venezia Giulia, dell'articolo 72, comma 1, Cost. Nel primo caso, le Regioni avrebbero lamentato la disomogeneità delle norme impugnate rispetto al decreto-legge, mentre, nel secondo, l'abuso del procedimento di conversione<sup>70</sup>.

In particolare, secondo le Regioni ricorrenti l'assenza di correlazione tra decreto-legge e legge di conversione risiederebbe nel fatto che il primo contenesse disposizioni attinenti solo agli investimenti e alla sicurezza del trasporto marittimo e non anche alle competenze amministrative in materia portuale, oggetto di una distinta proposta di legge. Il difetto di correlazione sarebbe stato inoltre confermato dalla mancanza di urgenza di norme di non immediata applicazione, ma che avrebbero regolato la futura pianificazione. La Corte, tuttavia, richiama la sua giurisprudenza recente, ribadendo la natura «funzionalizzata e specializzata» legge di conversione<sup>71</sup>, nonché che la violazione dell'articolo 77 Cost. è configurabile solo quando le disposizioni emendative siano totalmente «estrane» o «intruse», cioè tali da spezzare ogni nesso tra decreto-legge e legge di conversione, rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni emendative e quelle dell'originario decreto-legge possono configurano una illegittimità costituzionale<sup>72</sup>.

Alla luce di questo, la Corte ritiene infondate le censure mosse dalle Regioni, sia analizzando il titolo, il preambolo e le disposizioni del decreto-legge; sia rilevando che tale decreto-legge contiene delle norme per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, tra i cui obiettivi in tema di «infrastrutture» (Missione 3) figura il potenziamento della competitività del sistema portuale. La Corte quindi ritiene che la riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione

<sup>67</sup> [Corte cost., sent. n. 245 del 2022](#), cons. in dir. punto 3.4

<sup>68</sup> Articolo 4, comma 1-*septies*, lett. a), b), c) ed e), 1-*octies* e 1-*novies*, del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito, con modificazioni, nella legge n. 156 del 2021.

<sup>69</sup> [Corte cost., sent. n. 6 del 2023](#), cons. in dir. punto 6.1.

<sup>70</sup> [Corte cost., sent. n. 6 del 2023](#), cons. in dir. punto 6.2.1.

<sup>71</sup> [Corte cost., sent. n. 6 del 2023](#), cons. in dir. punto 6.2.1. Il richiamo è a [Corte cost., sent. n. 245 del 2022](#), n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019.

<sup>72</sup> La Corte cita rispettivamente le sentt., n. 251 del 2014; n. 22 del 2012; n. 154 del 2015; n. 247 e n. 226 del 2019.

dei porti, introdotta dalle disposizioni impugnate, non possa definirsi «del tutto estranea, per oggetto e finalità, all’originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti<sup>73</sup>» e afferma che tale argomentazione valga a superare tutti gli altri argomenti delle ricorrenti, volti a censurare l’eterogeneità delle norme aggiunte in sede di conversione rispetto all’originario decreto-legge.

La Corte ritiene inoltre infondata la violazione dell’articolo 77 Cost., lamentata dalla Regione Friuli Venezia Giulia, in relazione alla inidoneità del decreto-legge a introdurre riforme di sistema. Secondo i giudici costituzionali, sebbene il decreto-legge modifichi la legge n. 84 del 1994, intervenendo sul riordino della legislazione in materia portuale, la riforma ha una portata innovativa parziale, che riguarda un ambito settoriale e pertanto può essere regolata con decreto-legge<sup>74</sup>.

Da ultimo, per meglio comprendere l’atteggiamento complessivo della Corte verso le dinamiche di esercizio del potere legislativo, si richiama anche quanto affermato in seguito alla denuncia, da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, della violazione dell’articolo 72, comma 1, Cost. per radicale alterazione del procedimento ordinario di approvazione della legge<sup>75</sup>. Per la Corte la questione è anche questa volta infondata: in primo luogo, pur dichiarandosi competente a giudicare quanto al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, non ha competenza a pronunciarsi quanto al rispetto di quanto stabilito nei Regolamenti della Camera e del Senato, affermando infine che il fatto che la discussione e la votazione delle Assemblee si siano concentrate sull’articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge non configuri in sé una lesione dell’articolo 72 Cost<sup>76</sup>.

La Corte, nel complesso, sembra muoversi con una rinnovata prudenza, in linea con le ultime pronunce concernenti la decretazione d’urgenza, stringendo le maglie della sindacabilità dei presupposti del decreto-legge e sfruttando in questo senso la flessibilità offerta dal criterio dell’omogeneità, che le consente di non discostarsi apertamente dalla strada inaugurata dalla [sentenza n. 22 del 2012](#).

### 3.4. *Il profilo dell’omogeneità del decreto-legge [nell’ordinanza di rimessione del Tribunale penale di Siena del novembre 2022](#)*

Il Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante “Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali”, che ha inserito, dopo l’articolo 99 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, l’articolo 99-*bis* (“Entrata in vigore”), secondo cui «Il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022», invece dell’originario 1° novembre 2022. In particolare, la disposizione impugnata differisce l’entrata in vigore della riforma della giustizia penale, nota come “riforma Cartabia”<sup>77</sup>.

Il decreto-legge n. 162 del 2022 rappresenta il primo provvedimento del nuovo Governo, appena insediatosi dopo le dimissioni di Draghi e le elezioni del 25 settembre del 2022<sup>78</sup>, intervenendo

<sup>73</sup> [Corte cost., sent. n. 6 del 2023](#), cons. in dir. punto 6.2.1.

<sup>74</sup> [Corte cost., sent. n. 6 del 2023](#), cons. in dir. punto 6.2.2. La Corte richiama le [sentt. n. 33 del 2019](#), [n. 99 del 2018](#) e [n. 287 del 2016](#), in cui è stata esclusa l’illegittimità costituzionale di alcuni interventi settoriali di riforma rispetto alla disciplina complessiva.

<sup>75</sup> [Corte cost., sent. n. 6 del 2023](#), cons. in dir. punto 6.2.3.

<sup>76</sup> Richiamando a supporto [Corte cost., sent. n. 237 del 2013](#) e n. [391 del 1995](#).

<sup>77</sup> G. L. GATTA, *Rinvio della riforma Cartabia: una scelta discutibile e di dubbia legittimità costituzionale. E l’Europa?* in [Sistema Penale](#), 31 ottobre 2022.

<sup>78</sup> Su questi passaggi, cfr. per tutti A. D’Andrea (a cura di), [La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni](#), nel [fascicolo speciale 1/2023](#) di questa [Rivista](#).

pertanto in seguito ad una fase in cui il precedente Governo era in carica per gli affari correnti e le Camere sciolte<sup>79</sup>. Il decreto-legge, da una parte, rispondere quindi ad una serie di esigenze cui un Governo dimissionario non avrebbe potuto dar seguito, sebbene siano presenti anche misure di manifesta impronta politica, che possono essere lette come un segnale del cambio di rotta che il nuovo Governo vuole imprimere rispetto al precedente Governo “tecnico”. Il decreto-legge n. 162, oltre a differire l’entrata in vigore della “riforma Cartabia”, ha introdotto un nuovo reato contro i rave party<sup>80</sup>, ha regolato l’accesso ai benefici penitenziari per i condannati per reati ostativi, ha abolito l’obbligo vaccinale per i medici, reintegrando i medici non vaccinati e ha sospeso le multe per i no vax. L’approvazione di tale provvedimento si è peraltro svolta in un clima di forte contestazione da parte dell’opposizione: di fronte all’ostruzionismo, il Presidente della Camera aveva fatto scattare la controversa “ghigliottina”, interrompendo la discussione parlamentare e andando immediatamente al voto<sup>81</sup>.

Il Governo ha rinviato la “riforma Cartabia” attraverso l’articolo 6 del decreto-legge n. 162 del 2022, apportando una modifica correttiva, anche se, secondo l’articolo 1, comma 4 della legge delega n. 134 del 2021, l’introduzione di disposizioni correttive o integrative del decreto legislativo n. 150 del 2022 sarebbe dovuto avvenire mediante un ulteriore decreto legislativo, seguendo lo stesso iter del decreto legislativo n. 150 del 2022. In astratto, tale deroga rispetto al procedimento fissato nella legge di delega potrebbe fondarsi sui presupposti di necessità e urgenza alla base del decreto-legge. E quello relativo alla sussistenza dei presupposti del decreto-legge è proprio uno dei dubbi di legittimità costituzionale alla base dell’ordinanza di remissione<sup>82</sup>.

Il giudice *a quo* ha articolato la questione di legittimità costituzionale su tre diversi piani<sup>83</sup>, ma, ai fini del lavoro, appare di particolare rilevanza la presunta violazione dell’articolo 77, comma 2, Cost., per difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che «delimitano “l’ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste” della decretazione d’urgenza [...]»; ambito, quindi, fuori dal quale non può legittimamente procedersi, da parte del Governo, all’adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge»<sup>84</sup>. Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale sul sindacato sui presupposti e sulla omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge originario, asserendo l’illegittimità costituzionale delle norme impugnate<sup>85</sup>, in quanto manifestamente eterogenee sia sotto il profilo materiale, che sotto il profilo teleologico<sup>86</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. G. LAURI, *La direttiva Draghi sul disbrigo degli affari correnti. Note minime*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2022; E. CHELI, *L’«ordinaria amministrazione» nelle crisi di governo*, in [il Mulino](#), 31 luglio 2022.

<sup>80</sup> L’articolo 5 del decreto-legge n. 162 del 2022, contenente la c.d. norma anti-rave, ha fin da subito destato un ampio dibattito. Per una panoramica delle problematiche legate a tale disposizione cfr. almeno D. PULITANO, *Penale party. L’avvio della nuova legislatura*, in [Giurisprudenza Penale Web](#), 11/2022, 7 novembre 2022; A. FUSCO, *Che fretta c’era? Le norme anti-rave nel primo decreto-legge del Governo Meloni*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2023, 159 ss.; D. CODUTI, *Luci e ombre della c.d. norma anti-rave dopo la sua conversione in legge*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2023, 98 ss.

<sup>81</sup> Cfr. *DI Rave, bagarre alla Camera: decisa la ghigliottina. Si vota subito e passa con 183 sì*, in [la Repubblica](#), 30 dicembre 2022, Così il Presidente della Camera: «la Presidenza della Camera, considerato che tutte le fasi di esame del provvedimento si sono svolte e considerato che, nell’ambito delle dichiarazioni di voto finale, tutti i gruppi hanno potuto esprimere le loro posizioni, si trova costretta, nell’esercizio delle responsabilità che l’ordinamento le affida, a porre direttamente in votazione il decreto Rave per assicurare che la deliberazione dell’Assemblea avvenga nei termini costituzionali».

<sup>82</sup> Il giudizio *a quo* verte su delitti che, anteriormente all’entrata in vigore della “riforma Cartabia”, erano perseguibili d’ufficio, mentre, dopo, sarebbero diventati perseguibili su querela di parte. Dal momento che, già dal 2019, la persona offesa aveva inteso rimettere la querela presentata, l’efficacia della causa di estinzione del reato è stata impedita dall’articolo 6 del decreto-legge n. 162 del 2022.

<sup>83</sup> Cfr. G.L. GATTA, *Procedibilità a querela e rinvio della riforma Cartabia: sollevata questione di legittimità costituzionale*, cit. La disposizione viene censurata anche in relazione agli articoli 73 Cost. e agli articoli 3 e 117, comma 1, Cost., di cui l’ultimo in relazione all’articolo 7, paragrafo 1, della CEDU e all’articolo 15, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

<sup>84</sup> [Ordinanza di remissione del Tribunale di Siena, sez. penale, 11 novembre 2022](#), punto 4.1.

<sup>85</sup> [Ordinanza di remissione del Tribunale di Siena, sez. penale, 11 novembre 2022](#), punto 4.14, in cui il giudice rimettente rileva «tanto la palese eterogeneità delle norme raccolte nel decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, quanto – e soprattutto – l’assoluta impossibilità di individuare una complessiva *ratio* ed un’unitaria finalità dell’intero

Il contenuto del decreto-legge è però *ab origine* eterogeneo, prevedendo, oltre alla clausola di invarianza finanziaria e all'entrata in vigore, norme in materia di benefici penitenziari nei confronti di detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, di entrata in vigore della riforma della giustizia penale, di obblighi di vaccinazione e di prevenzione e contrasto di raduni illegali. Il decreto-legge individua inoltre i presupposti di straordinaria necessità e urgenza nei moniti al legislatore rivolti dalla Corte costituzionale affinché fosse adottata una nuova normativa sui benefici penitenziari, così da rendere l'istituto conforme alla Costituzione; nella prevenzione e nel contrasto ai raduni da cui potesse derivare un pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica incolumità o la salute pubblica; nel consentire una migliore programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma; nella necessità di regolare il ritorno alla normalità dopo la pandemia e affrontare le carenze numeriche del personale sanitario.

Secondo il giudice rimettente, tale decreto-legge, anche a fronte dell'analisi delle relazioni illustrativa e tecnica che accompagnano il disegno di legge di conversione e anche se fondato su autonomi presupposti di straordinaria necessità e urgenza, presenta «norme a tal punto tra loro eterogenee, quanto ad oggetto e finalità, da non potersi ricavare una finalizzazione unitaria delle stesse, né una complessiva *ratio* che giustifichi la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere, così risultando violata la previsione di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione»<sup>87</sup>.

Nel paragrafo successivo, cercando di mettere a sistema gli approdi della giurisprudenza recente di cui si è dato conto, si tenterà di ipotizzare quali strade potrebbe percorrere la Corte, ragionando in punto di omogeneità. Tuttavia, si rileva fin da ora, che l'eterogeneità *ab origine* di un decreto-legge, isolatamente considerata, non costituisce per sé una violazione dell'articolo 77, comma 2, Cost., e che, sul piano formale, i presupposti del decreto-legge appaiono esplicitati nelle sedi canoniche. A ciò si aggiunga che l'eterogeneità materiale del decreto-legge potrebbe essere, in astratto, ricondotta anche al fatto che il decreto-legge n. 162 del 2022, in quanto primo provvedimento del Governo Meloni, avrebbe dovuto rispondere alle molteplici esigenze a cui un Governo dimissionario non poteva provvedere. D'altra parte, è stato rilevato<sup>88</sup> che tali presupposti, che nel caso di specie dovrebbero anche fondare la deroga rispetto al procedimento fissato all'articolo 1 della legge delega n. 134 del 2021, sono indicati in modo piuttosto generico e, per quanto attiene alle disposizioni in materia di riforma penale, non si rintraccia un fatto nuovo che possa comprovare sopravvenute condizioni di urgenza tali da giustificare l'integrale differimento. Delle valutazioni di questo tipo si collocano però, innegabilmente, sul crinale della discrezionalità politica.

#### 4. Riflessioni conclusive

A dieci anni di distanza dalla [sentenza n. 22 del 2012](#), si ha l'impressione che la Corte, pur senza discostarsi apertamente dal tracciato, e senza clamorosi *revirement*, abbia seguito un percorso non proprio lineare, come tuttavia consentito dal riferimento a un parametro flessibile e plasmato dai

---

provvedimento decretizio, che sia in grado di abbracciare tutte le eterogenee norme in esso raccolte, tra le stesse non ravvisandosi alcuna coerenza, né dal punto di vista oggettivo-materiale, né dal punto di vista finalistico-funzionale».

<sup>86</sup> [Ordinanza di rimessione del Tribunale di Siena, sez. penale, 11 novembre 2022](#), punto 4.15.2: «Quanto al profilo oggettivo-materiale, pertanto, non vi è dubbio alcuno che l'intervento normativo in questione non sia affatto riconducibile ad una matrice unitaria: altro è infatti intervenire in materia di profilassi sanitaria, di emergenza pandemica e di tutela della salute pubblica, altro è invece provvedere in materia penale, incidendo così sui fondamentali diritti di libertà delle persone [...] la palese eterogeneità delle norme incluse nel decreto-legge in esame si coglie, soprattutto, dal punto di vista finalistico-funzionale, in nessun caso potendosi sostenere che i quattro interventi normativi sopra già enumerati siano riconducibili ad un'unica *“traiettoria finalistica portante”* [...] non è dato rinvenire alcuna unitaria finalizzazione delle eterogenee norme in esso raccolte, né può individuarsi una vera e propria omogeneità di scopo».

<sup>87</sup> [Ordinanza di rimessione del Tribunale di Siena, sez. penale, 11 novembre 2022](#), punto 4.22.

<sup>88</sup> Cfr. G. L. GATTA, *Rinvio della riforma Cartabia*, cit.



tempi quale l'omogeneità, cui di recente è stato fatto ricorso nei casi di palese estraneità delle norme rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge, circoscrivendo quindi la portata della sentenza del 2012, ma anche degli approdi della "seconda svolta".

Si potrebbe forse ritenere di essere di fronte a un ritorno all'atteggiamento di *self restraint* della Corte, che ha caratterizzato, in particolare, la fase anteriore a quella inaugurata nel 2007-2008, ma anche quella più grave della crisi finanziaria, in cui gli interventi caducatori parevano conformarsi al «canone della *extrema ratio*<sup>89</sup>». Questo atteggiamento emerge chiaramente nella [sentenza n. 245 del 2022](#), in cui la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale, ma si premura di sottolineare che il procedimento legislativo ordinario consente una partecipazione parlamentare più efficace del procedimento di conversione del decreto-legge. Il chiaro intento di non voler interferire con le scelte del Governo, specie quando le misure previste nei decreti-legge siano in qualche modo collegate al programma di ripresa post-pandemica, risulta invece evidente nelle sentenze [n. 8 del 2022](#) e [n. 6 del 2023](#). In tale ambito vengono infatti in rilievo, oltre ai variabili equilibri che ogni volta si raggiungono nelle dinamiche Governo-Parlamento, una serie di questioni legate agli impegni che, con l'adozione del PNRR, il Governo italiano ha assunto nei confronti delle istituzioni europee.

La giurisprudenza analizzata evidenzia, da una parte, quanto si dimostrino, in fondo, elastici i parametri utilizzati nell'ambito del test di scrutinio messo a punto a partire dal 2007-2008, in particolare nelle fasi, come quella attuale, in cui la Corte preferisce non interferire nelle dinamiche politiche e di conseguenza li considera in modo molto flessibile, attribuendogli un peso diverso o a volte prediligendo indici ulteriori rispetto a quelli consolidati; dall'altra, tale giurisprudenza evidenzia la difficoltà degli organi di garanzia – non solo la Corte costituzionale, ma anche il Presidente della Repubblica, che di recente ha privilegiato gli interventi informali o la "terza via" della promulgazione con motivazione rispetto al rinvio della legge di conversione – di porre rimedio alle distorsioni che un ricorso eccessivo o abusivo al decreto-legge comportano<sup>90</sup>. In un quadro del genere, come segnalato dallo stesso capo dello Stato, dovrebbe sicuramente essere rafforzato il controllo svolto a monte dai Presidenti delle Camere sull'ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione, attraverso un vaglio più meditato, nella prospettiva, oltre che del corretto svolgersi del circuito normativo, del rispetto dei ruoli e delle funzioni delle istituzioni.

Alla luce del "passo di lato" della Corte rispetto all'impianto originario della [sentenza n. 22 del 2012](#), il sindacato di legittimità costituzionale sui presupposti, parametrato sull'omogeneità, si dimostra uno strumento recessivo rispetto alla discrezionalità politica. Tali tendenze sono particolarmente evidenti nel momento in cui è proprio alla politica che spetta fronteggiare una crisi, come ha dimostrato in passato la c.d. «giurisprudenza della crisi» e come sta dimostrando di recente la casistica concernente i decreti-legge che presentano misure che danno attuazione agli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza o a misure ad esso complementari. Con ciò non si vuole certo affermare che la Corte debba esercitare un controllo sulla decretazione d'urgenza che implichi la valutazione di aspetti che le sono estranei, quali quelli inerenti alla politica. Tuttavia, può palesarsi il rischio opposto, come dimostra la [sentenza n. 8 del 2022](#), in cui la Corte ha aggiunto ai tradizionali criteri del test di scrutinio, che non erano pienamente soddisfatti, anche le dichiarazioni pronunciate dal Presidente del Consiglio nella conferenza stampa di presentazione del decreto-legge contenente le disposizioni oggetto del giudizio di costituzionalità, in modo da rafforzare la lettura finalistica portata avanti. Ora, se da un lato ci si aspetta che la Corte costituzionale non entri nel campo della politica, dall'altro, si ritiene anche che prese di posizione squisitamente politiche difficilmente possano essere utilizzate a supporto dell'argomentazione sottesa al vaglio di costituzionalità.

---

<sup>89</sup> A. SIMONCINI, *Tendenze recenti*, cit., 41.

<sup>90</sup> Su questi profili cfr. A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali*, cit., 12-13; ID., *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in [Osservatorio Costituzionale](#), 6/2020, spec. 378-9; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione)*, cit., 457.

Alla luce delle tendenze che si è cercato di illustrare, si potrebbe, a questo punto, ipotizzare quale strada potrebbe percorrere la Corte costituzionale, qualora ammettesse [l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Siena del novembre 2022](#). Anche se sono stati sollevati dubbi<sup>91</sup> sulla ragionevolezza del differimento dell'entrata in vigore dell'intera "riforma Cartabia", nonché sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che non si sono verificati grandi mutamenti rispetto alle condizioni in essere al momento dell'adozione del decreto legislativo n. 150 del 2022, il rinnovato atteggiamento di *self restraint* della Corte potrebbe far pensare a esiti diversi dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all' articolo 77, comma 2, Cost. Si potrebbe pensare che, nonostante il decreto-legge di cui fa parte la disposizione impugnata sia *ab origine* eterogeneo, la Corte potrebbe riconoscere la sussistenza dei presupposti del decreto-legge, rintracciabili nelle sedi indicate dal classico test di scrutinio, senza entrare in valutazioni che si pongono sulle soglie della discrezionalità politica. Costituisce, inoltre, un innegabile elemento di contesto, il fatto che, il decreto-legge di cui si tratta, sia stato il primo adottato dal nuovo Governo, prevedendo quindi delle misure dirette a rispondere a esigenze e a rispettare scadenze cui il Governo precedente, in carica per il disbrigo degli affari correnti, non poteva provvedere. L'eterogeneità originaria del decreto-legge non ne determinerebbe allora l'illegittimità, poiché la norma impugnata troverebbe fondamento nei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Non è, d'altra parte, da escludere, che la Corte costituzionale ritenga invece inammissibile la questione di legittimità costituzionale, poiché la richiesta di rimessione verteva sull'intero decreto-legge. A meno che la Consulta non si pronunci nel senso dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, riconoscendo la rilevanza di una sua sola disposizione, essa potrebbe infrangersi proprio sullo scoglio della rilevanza, in quanto un decreto-legge *ab origine* eterogeneo non può essere applicato nell'ambito di uno stesso giudizio.

Verosimilmente, il ricorso al decreto-legge non diventerà certo meno frequente nel breve periodo: solo in questo primo scorcio della XIX legislatura, il decreto-legge appare lo strumento normativo di gran lunga prevalente, nonostante il Governo in carica disponga di un'ampia maggioranza. Tale previsione è altresì avvalorata dal dato per cui, conformemente a quanto avvenuto già nella scorsa legislatura, le misure dirette a dare attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza sono, nella maggior parte dei casi, contenute in decreti-legge. Nel quadro così delineato, la Corte costituzionale potrebbe forse svolgere, ricorrendo al criterio dell'omogeneità anche in questa "stagione", un sindacato più incisivo, che, senza tradursi in un improprio intervento nel campo delle scelte di merito, che fanno capo alla politica, miri a tutelare la correttezza del procedimento legislativo e l'impianto delle fonti fissato in Costituzione. Con l'auspicio che le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'omogeneità del decreto-legge e, soprattutto, l'omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge originario, diminuiscano, grazie a una maggiore consapevolezza e attenzione da parte degli attori coinvolti nel procedimento legislativo.

---

<sup>91</sup> G. L. GATTA, *Procedibilità a querela e rinvio della riforma Cartabia*, cit.