CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

L'omogeneità normativa nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum *abrogativo e decretazione d'urgenza*

a cura di Tatiana Guarnier

Maggio 2025

STU 348

L'omogeneità normativa nella giurisprudenza costituzionale in materia di* referendum *abrogativo e decretazione d'urgenza

A cura di Tatiana Guarnier
Composizione: Mariangela Prestipino, Vincenzo Vittorino

INDICE

1. Una premessa circa gli scopi della ricerca 7

2. Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di ammissibilità del *referendum* abrogativo 11

2.1. Omogeneità, univocità e chiarezza, in dialogo con la normativa di risulta: i requisiti di coerenza, non contraddittorietà e completezza del quesito referendario 17

2.2. Specificità dei quesiti referendari in materia elettorale 19

3. Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge 21

4. Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi di conversione dei decreti-legge 29

5. Alcune conclusioni 37

Allegato n. 1 – Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di ammissibilità del *referendum* abrogativo: rassegna giurisprudenziale 41

Allegato n. 2 – Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge: rassegna giurisprudenziale 117

Allegato n. 3 – Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi di conversione dei decreti-legge: rassegna giurisprudenziale 143

1. Una premessa circa gli scopi della ricerca

Sono trascorsi quasi 50 anni dalla sentenza n. 16 del 1978 della Corte costituzionale e, con essa, dall'introduzione nella giurisprudenza di questa Corte di un concetto – quello dell'"omogeneità normativa" – di cui è pressoché unanimemente riconosciuto il carattere sfuggente e inafferrabile[1]. La testimonianza più forte di questa natura del concetto (e, correlativamente, delle crescenti preoccupazioni destate dal suo pervasivo utilizzo in sede di verifica dell'ammissibilità dei quesiti referendari[2]) è senz'altro quella vergata dalla stessa mano che ha redatto la sentenza n. 16: è stato proprio l'estensore di quella pronuncia a denunciare il carattere eccessivamente ondivago della giurisprudenza costituzionale di ammissibilità in punto di omogeneità, esprimendo perplessità circa la robustezza delle argomentazioni addotte a sostegno dei frequenti cambiamenti dei criteri di giudizio utilizzati dalla Corte. Perplessità unite al sollecito ad una razionalizzazione ed uniformazione dei canoni valutativi tale da assicurare coerenza nell'applicazione del criterio[3].

Per la verità, che il requisito di omogeneità avrebbe dovuto modularsi e combinarsi a diverse ulteriori istanze di corretta formulazione dei quesiti referendari era dato desumersi già da alcune affermazioni contenute nella sentenza n. 16 del 1978. In particolare, dal paragrafo "5." della parte motiva, ove la Corte criticava aspramente la legge n. 352 del 1970 per non aver chiarito «in nessun modo con quali criteri, da parte di quali organi, in quali momenti, né con quali effetti dovrebbe esercitarsi il controllo sull'omogeneità delle richieste: con la conseguenza che l'introduzione delle necessarie garanzie di *semplicità*, di *univocità*, di *completezza* dei quesiti, presentemente trascurate od ignorate dal legislatore, rimane affidata ad una futura riforma» (corsivi aggiunti).

Si trattava di un passaggio argomentativo che lasciava ben intravvedere come il requisito di omogeneità dovesse conciliarsi con ulteriori elementi che ad esso possono sovrapporsi, ma che da esso possono pure discostarsi, se non talvolta entrarvi addirittura in conflitto[4].

---

[1] Si v., fra i numerosissimi altri, P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, 233 ss.; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 169 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA (a cura di), A. PIZZORUSSO (contin.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, 403 ss. e spec. 434 ss.; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"*, in *Federalismi.it*, 11.07.2014; E. OLIVITO, *Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Parabola discendente o corto circuito?*, in *Diritto e società*, 2023, 526 ss.

[2] Che tante, condivisibili, perplessità ha destato, per via dell'imprevedibilità degli esiti del relativo controllo e della conseguente esposizione dello stesso a tensioni politiche. Sul punto si v., per tutti, S. PANUNZIO, *Gli effetti dei referendum abrogativi in materia di caccia sul sistema normativo vigente*, in AA.VV., *Referendum sulla caccia. Problemi vecchi e nuovi*, Perugia, 1986, 163 ss., nonché i contributi raccolti in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*. Atti del Seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000, Torino, 2001.

[3] Cfr. L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Torino, 1998, 24.

[4] Si pensa, in particolare, al requisito della completezza, si cui *infra*, par. 2.1.

Frutto di queste interazioni è stata una considerevole flessibilizzazione del concetto, ben nota alla dottrina, che in più circostanze e in diversi "torni" di tempo ha avvertito la necessità di razionalizzare le diverse "fasi" di definizione e ricalibrazione dello stesso[5]. Le ragioni di queste metamorfosi nell'uso della nozione sono, però, molteplici e vanno addebitate, almeno in egual misura, sia ad elementi *endogeni*, sia ad elementi *esogeni* rispetto al controllo di ammissibilità.

Dall'ottica fin qui adoperata (quella "endogena"), vi è l'esigenza – reclamata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza del 1978 – di garantire che il quesito referendario si prospetti esattamente come tale, ossia che non configuri un «distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie»[6]. In altri termini, v'è da assicurare che il quesito referendario, quale mero «tramite della sovranità popolare», sia rivolto ad «esaltare» – e non già a «coartare» – la libertà di scelta degli elettori[7], pena la contestuale violazione degli artt. 1, 48 e 75 Cost. Ciò, perché la coartazione della libertà di voto, causata dalla costrizione entro una scelta dicotomica di valutazioni che, invece, richiedono una maggiore articolazione di risposta, si riverbera anche sull'esercizio di sovranità popolare sostanziato dal voto referendario, comportando – allo stesso tempo – la violazione delle norme costituzionali che delineano l'istituto e del principio generale di sovranità popolare.

Dal secondo versante (quello "esogeno"), vi è però – pure – la necessità di plasmare questo controllo sulle reali prassi attuative del *referendum* abrogativo, che hanno a loro volta inciso notevolmente sull'alterazione dello strumento referendario e della sua funzionalizzazione o strumentalizzazione ad opera dei partiti e dei corpi intermedi, i quali ad esso hanno fatto ricorso in maniera più o meno aderente al "modello" costituzionale, così alterando la dialettica tra forme di democrazia rappresentativa e forme di democrazia "diretta"[8].

---

[5] Cfr., ad es., E. MALFATTI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, 475; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 171 ss.

[6] Corte cost., sent. n. 16 del 1978, § 5. *Cons. dir.*

[7] *Ibidem*.

[8] Si utilizzano le virgolette per accompagnare questa locuzione perché si condividono i rilievi manifestati da autorevole dottrina, che esclude si possa propriamente discorrere di democrazia diretta con riferimento ai *referendum* abrogativi: cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit. È vero, infatti, che il *referendum* abrogativo costituisce uno strumento di esplicazione concreta di quella forma di democrazia che appare più prossima alla sovranità popolare, in quanto – sempre in apparenza – libera dalla mediazione di rappresentanti del popolo, ma in realtà anche queste manifestazioni di sovranità non sono in grado di emanciparsi da forme di mediazione politica, sia pur in funzione contro-maggioritaria, ovvero in opposizione e a contemperamento della sovranità parlamentare, oppure rivolta alla ridelineazione degli equilibri politici all'interno e fra i partiti o ancora – e per meglio dire – a correttivo, integrazione della democrazia parlamentare-rappresentativa, ma mai a sostituzione integrale o alterazione radicale del sistema rappresentativo parlamentare (come efficacemente spiegato da M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, 27 ss.). Come efficacemente sintetizzato da S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992, 79, «la stessa democrazia diretta implica necessariamente la presenza nella organizzazione dello Stato democratico di una entità diversa dal popolo. Richiede, cioè, la presenza di un soggetto che formuli la domanda e, in un momento dato, la sottoponga al popolo».

La presente ricerca intende, allora, provare a restituire il quadro delle diverse modulazioni dell'omogeneità normativa nella giurisprudenza costituzionale riferita al controllo di ammissibilità dei *referendum* abrogativi, al fine di offrire (o almeno questo è l'auspicio) una mappatura della complessità di questa morfologia, la cui visione d'insieme possa essere d'aiuto al fine di imprimere una direzione più limpida all'evoluzione del sindacato di omogeneità.

Non è la prima volta che in dottrina si avvia un'analisi di questo genere, per cui – almeno per questa parte – la ricerca si potrà giovare degli sforzi tassonomici già altrove compiuti[9] e muovere da quelle proposte classificatorie per testarne la perdurante capacità di esaurire lo spettro dei significati nel tempo attribuiti al concetto.

Intento di questo lavoro è però, anche, quello di provare a fare un passo ulteriore e, in particolare, di mettere in dialogo il quadro scaturente dall'analisi della giurisprudenza di ammissibilità con quella – di legittimità – riferita ad un altro complesso di fonti cui la Corte sta dirigendo in maniera sempre crescente il controllo di omogeneità normativa: il decreto-legge e la legge di conversione dello stesso. La speranza è, infatti, che un'analisi parallela dei diversi ambiti nei quali la giurisprudenza costituzionale fa ricorso al concetto, sia pur per fini molto differenti e distanti rispetto a quello che nel 1978 ha suggerito l'"invenzione" del requisito[10], possa aiutare a "setacciare" quanto appartenga al nucleo essenziale dello stesso e quanto, invece, debba ascriversi alla sua funzionalizzazione – volta a volta – al sindacato di ammissibilità referendaria o di legittimità delle norme contenute nei decreti-legge e nelle leggi di conversione.

Per le ragioni sin qui sinteticamente tracciate, allora, il lavoro ha preso le mosse da una ricognizione ragionata della giurisprudenza riferita al *referendum* abrogativo ove è stato utilizzato il concetto di omogeneità normativa al fine di vagliare l'ammissibilità del quesito referendario[11], per poterne estrarre una classificazione dei molteplici significati e termini di raffronto cui il controllo è stato in ciascuna pronuncia indirizzato[12]; si è svolta, poi, una rassegna della giurisprudenza riferita al controllo di omogeneità del decreto-legge[13] e di quella riferita alla legge di conversione[14], per estrarne

---

Volendo essere aderenti al reale, insomma, agli istituti referendari deve guardarsi niente più e niente meno che come ad una delle «forme» di esercizio della sovranità popolare di cui l'art. 1 Cost. parla, alla pari dell'esercizio della medesima a mezzo dei rappresentanti parlamentari. Sul punto si v., per tutti, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti Orlando*, ora in *Stato. Popolo. Governo*, cit., 92; A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro italiano*, 1979, I, 150 ss.; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, in *Queste istituzioni*, Torino, 2002, 74 ss.

[9] In particolare, da P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 233 ss. e M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 403 ss.

[10] Sulla cui consustanzialità all'abrogazione referendaria, per la verità, si era riflettuto anche in sede costituente e in dottrina: cfr., *inter alios*, G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, 48; C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 408.

[11] Reperibile, in estratti, nell'allegato n. 1.

[12] *Infra*, § 2, nelle sue sottoarticolazioni.

[13] Reperibile, in estratti, nell'allegato n. 2.

[14] Reperibile, in estratti, nell'allegato n. 3.

analoghe classificazioni[15] e, a conclusione di questi percorsi di ricerca paralleli, si è tentato di verificare la sovrapponibilità – o meno – degli esiti di ciascuna analisi, per poterne trarre qualche indicazione e tentare di rispondere ad alcune domande che fanno da sfondo alla ricerca nel suo complesso[16], ossia: è, quello dell'omogeneità normativa, un concetto "proprio", trasversale alle diverse fonti del diritto (nonché ai differenti controlli su di esse operati dalla Corte costituzionale)? O si tratta di mera "omonimia": di concetti distinti per ciascun ambito? Può la giurisprudenza di legittimità offrirci strumenti per meglio comprendere e indirizzare il sindacato di ammissibilità del *referendum* abrogativo, in punto di omogeneità?

[15] *Infra*, rispettivamente, §§ 3. e 4.
[16] *Infra*, § 5.

2. *Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di ammissibilità del* referendum *abrogativo*

Una delle ragioni per le quali il requisito di omogeneità del quesito referendario ha ben presto dato prova della sua sfuggente natura è legata al suo caratterizzarsi in termini necessariamente relazionali, poiché la sua verifica è possibile non tanto in riferimento alle norme oggetto di richiesta referendaria (in virtù del loro, singolare e autonomo, contenuto precettivo), ma solo – e proprio – per la *relazione* che ciascuna di esse intrattiene con le altre sottoposte alla medesima richiesta. Non è dato, quindi, sapere *ex ante* se e quali disposizioni possano costituire oggetto di una richiesta referendaria, in accordo a questa esigenza, ma è possibile solo valutare *ex post* se «quel complesso normativo per avventura di volta in volta individuato dai promotori attraverso la formulazione del quesito referendario»[17] si componga di norme fra loro omogenee.

Tale verifica, però, non può essere compiuta arrestandosi al vaglio del *contenuto* delle disposizioni oggetto della richiesta referendaria, perché questo primo livello di esame – da solo – non è in grado di dire molto in punto di omogeneità del quesito: una cosa è l'omogeneità "materiale" *delle disposizioni*, che possono vertere su un medesimo oggetto o perseguire un medesimo fine; altra cosa è ponderare l'omogeneità *del quesito*, intesa nei termini sopra sintetizzati, ossia nel senso di consentire all'elettore di esprimere con un voto unico (e caratterizzato nei termini della binarietà "secca") la propria scelta[18].

Al fine di svolgere questa, diversa, valutazione non è sufficiente arrestarsi sulla soglia dell'omogeneità di *oggetto* delle disposizioni insieme coinvolte dal quesito, poiché è ben possibile che una stessa materia sia incisa da un complesso normativo in maniere diverse e per i più differenti aspetti che la compongono, così che un *referendum* su un complesso normativo insistente tutto sullo stesso "oggetto" non consenta comunque agli elettori di esprimere la loro volontà tramite un unico e complessivo "sì" o "no"[19].

---

[17] Così, P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 237.

[18] Ciò emerge già dalla sentenza n. 16 del 1978, § 5. *Cons. dir.*: «è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso», ma che la Corte affondi il requisito sull'effettività della libertà di voto degli elettori si fa evidente anche in successive pronunce: cfr., ad esempio, le sentenze n. 27 del 1981, § 1. *Cons. dir.*; n. 29 del 1981; n. 64 e n. 65 del 1990; n. 47 del 1991; n. 6 del 1995, § 3. *Cons. dir.*; n. 25 del 2004; n. 26 del 2017, § 7. *Cons. dir.*; n. 6 del 2015, § 3.2. *Cons. dir.*; n. 26 del 2017, § 7. *Cons. dir.* Nella sentenza n. 12 del 2014, la Corte chiarisce altresì che «[i]l *referendum*, per sua natura […] non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa, con il rischio che l'elettore sia determinato nella sua decisione dalla presenza di qualche disposizione, magari anche secondaria rispetto al quadro legislativo generale».

[19] Come osserva M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 415, «[l]a relazione di omogeneità che lega due o più disposizioni normative […] non è paragonabile a quella che lega due oggetti nella prospettiva delle scienze naturali. In questo secondo caso è ben possibile costruire l'omogeneità in termini quantitativi, e cioè nella chiave del numero di proprietà che ai due oggetti appaiono comuni, mentre non lo è nel primo, poiché non si tratta di fare un inventario delle proprietà comuni, bensì di identificare quelle che sono *rilevanti* e di isolare quelle che non lo sono».

Se è, dunque, il *quesito* a dover essere omogeneo (e non tanto e solo le disposizioni che lo compongono), il controllo di omogeneità si sostanzia subito – com'è, appunto, accaduto nella sentenza n. 16 del 1978 – in una verifica afferente alla «matrice razionalmente unitaria» dello stesso; matrice cui si può attingere solo attraverso la verifica dell'*intento* del quesito, del fine che tramite l'abrogazione si vuole perseguire: se quell'intento (in quanto unitario) è in grado di essere raggiunto tramite un voto secco e se pone l'elettore di fronte ad una scelta binaria, allora il quesito risulta omogeneo e, pertanto, ammissibile[20].

Ecco, dunque, emergere il carattere anfibio della verifica cui la Corte è tenuta: il vaglio di omogeneità concerne, infatti, contestualmente, l'*oggetto* del quesito referendario e l'*intento* dei promotori del *referendum*. E, probabilmente, è proprio la dialettica fra queste due istanze di controllo ad aver generato le più ampie oscillazioni giurisprudenziali, poiché – come si accennava già sopra – all'intento dei promotori, per quanto centrale al fine di svolgere la verifica, non può essere d'altro canto assegnato uno spazio totalizzante. Anzi, è anch'esso *sottoposto al controllo* di ammissibilità: se non si vuole che il *referendum* abrogativo venga trasfigurato in uno strumento di esercizio di una – inesistente – "sovranità dei promotori", occorre che l'intento referendario non venga perseguito mettendo arbitrariamente insieme, nello stesso quesito, oggetti differenti[21].

Se, insomma, è vero che il vaglio di omogeneità "oggettiva" deve essere necessariamente associato all'esame dell'intento "soggettivo" dei promotori, è vero anche l'inverso, ossia che quell'intento "soggettivo" incontra un argine e un limite nella necessaria omogeneità "oggettiva" delle disposizioni racchiuse in un unico quesito referendario. Ciò emerge, nella pronuncia capostipite dell'indirizzo giurisprudenziale in parola, più che nella notissima dichiarazione di inammissibilità del quesito concernente 97 articoli del codice penale – in relazione al quale la Corte afferma, «per quanti sforzi interpretativi si facciano», di non riuscire ad «estrarre un *quesito* comune e razionalmente unitario»[22] –, nella dichiarazione di inammissibilità del *referendum* tramite il quale si intendeva sottoporre al corpo elettorale l'abrogazione del codice penale militare di pace, ove, «a prescindere dalle dimensioni del codice stesso (che pure si compone di ben 433 articoli), è determinante la circostanza che questo atto legislativo implica le più diverse tematiche: dall'individuazione delle categorie di "persone

[20] Com'è stato efficacemente chiarito nella sentenza n. 16 del 1997, § 4. *Cons. dir.*, «nelle consultazioni referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, così da presupporre, in ipotesi di pluralità di disposizioni attinte, l'esistenza di un inscindibile nesso di interrelazioni logiche fra le norme coinvolte, di spessore tale da rendere il quesito unico nella sua evidenza e nella correlativa ragion d'essere e, quindi, strutturalmente idoneo a consentire al corpo elettorale di esprimere una risposta unica».

[21] Cfr., ancora, Corte cost., sentenza n. 16 del 1978, § 5. *Cons. dir.*: «libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano». Il concetto è stato ripreso e ribadito, più di recente, da Corte cost., sentenze n. 10 del 2020, § 5. *Cons. dir.* e n. 56 del 2022, § 5. *Cons. dir.*

[22] Corsivo aggiunto.

soggette alla legge penale militare" alla determinazione delle specie delle relative pene; dalla parte generale alla parte speciale della legislazione penale militare; dal diritto penale militare sostanziale alla procedura penale militare ed alla giurisdizione dei tribunali militari; dalla definizione dei reati esclusivamente militari, caratteristici dell'ordinamento delle forze armate, fino ad un'amplissima serie di figure criminose che s'innestano sulle parallele previsioni del codice penale comune, aggravando però le sanzioni a causa delle condizioni delle persone che abbiano commesso il fatto»[23].

Quando, a distanza di qualche anno, la Corte torna ad essere investita del controllo di ammissibilità di diverse disposizioni del codice penale, ma su un quesito notevolmente ridotto e circoscritto rispetto al primo, poiché limitato a disposizioni su reati d'opinione, riunione e associazione, l'occasione viene colta per rinforzare la centralità del profilo "oggettivo" del vaglio di omogeneità. La delimitazione del quesito a una cerchia più ristretta di fattispecie incriminatrici, infatti, non viene ritenuta sufficiente ad assicurare l'omogeneità dello stesso, poiché quest'ultima, secondo la Corte, non può essere vagliata «alla stregua degl'intendimenti soggettivi dei presentatori e dei sottoscrittori della richiesta: né tanto meno in relazione ai mutevoli intenti che potrebbero indurre gli elettori a votare per o contro l'abrogazione»[24]: quando oggetto del quesito siano una «pluralità di norme», occorre, invece, «ricercare se dalle norme medesime, *obiettivamente considerate* nella loro *struttura* e nella loro *finalità*, sia dato porre in evidenza un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione delle norme in cui si concreta, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al dilemma»[25].

Come si evince chiaramente dalla formula ora riportata, a complicare il quadro interviene, altresì, la circostanza che il controllo "oggettivo" dell'omogeneità può avere di mira non tanto la trama relazionale fra i contenuti delle norme incluse nel quesito, come negli esempi sopra riportati, quanto piuttosto il *fine* perseguito dalle stesse, che può fungere da collante "alternativo" rispetto a norme altrimenti eterogenee sul piano contenutistico. In questi casi, il vaglio oggettivo assume, allora, i tratti dell'oggettività teleologica, da mettere a confronto con il *telos* abrogativo dei promotori. È il caso, ad esempio, del quesito concernente la legge n. 152 del 1975 ("Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico"), in relazione alla quale la Corte riconosce «varietà di contenuti normativi», ma non tale da concretare un uso «così artificioso del *referendum* abrogativo, da farla considerare eccedente le previsioni dell'art. 75 Cost.», in ragione del fatto che le disposizioni racchiuse nell'atto normativo, pur concernenti fattispecie molto diverse fra loro, erano state poste dal Parlamento «nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo

[23] Corte cost., sentenza n. 16 del 1978, § 6. *Cons. dir.*
[24] Corte cost., sentenza n. 28 del 1981.
[25] *Ibidem*, corsivi aggiunti.

alla criminalità politica e para-politica»[26]. Ma argomentazioni analoghe vengono sviluppate in diverse altre pronunce costituzionali[27].

Comunque sia, è *nelle norme*, almeno secondo questa giurisprudenza, che va cercato il principio da abrogarsi; e *quel principio*, comune alla pluralità di disposizioni congiunte in un unico quesito referendario, *deve corrispondere* a quello cui l'*intento abrogativo* dei promotori si rivolge.

La necessaria sussistenza di una corrispondenza fra questi due elementi, unita al contestuale radicamento del controllo sul versante "oggettivo", inizia ad affiorare nelle argomentazioni della sentenza n. 29 del 1981, ove la Corte si pronuncia nel senso dell'inammissibilità del quesito concernente la "smilitarizzazione" del Corpo della Guardia di finanza in ragione non solo della disomogeneità "materiale" delle disposizioni che lo compongono, ma anche della mancata corrispondenza (dell'abrogazione) di alcune di esse all'intento che i promotori intendevano perseguire tramite il quesito.

Arriva così a piena maturazione un "frutto" dell'omogeneità, i cui semi però era dato rinvenire – come si è visto – già nella sentenza n. 16 del 1978: il requisito si fonde esplicitamente con quello dell'*univocità* del *quesito*, ossia con la necessità che quest'ultimo ponga l'elettore dinnanzi ad un'alternativa secca e binaria[28]. In questa fusione, che troverà un'eco nelle pronunce in cui il requisito di omogeneità formerà un'endiadi con quello di univocità[29], l'elemento dell'omogeneità verrà a caratterizzarsi in termini più "materiali" e "oggettivi", mentre quello dell'univocità varrà a sostanziarne il parallelo – e imprescindibile – elemento "soggettivo". Netta, in tal senso, la sentenza n. 47 del 1991, ove la Corte ha affermato che «[u]nivocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire,

[26] Corte cost., sentenza n. 16 del 1978, § 8. *Cons. dir.*

[27] Cfr., ad es., Corte cost., sentenza n. 22 del 1981: «[l]e altre disposizioni del d.l. n. 625 del 1979, come modificato dalla legge di conversione n. 15 del 1980, appaiono informate, pur nella varietà dei loro contenuti, ad un principio comune, che conferisce alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà» Analoghe, Corte cost., sentenze n. 48 del 1981, n. 25 del 1997.

[28] Queste le affermazioni contenute nella pronuncia: «[i]l quesito referendario non riveste, pertanto, il necessario carattere di univocità, articolandosi su due temi distinti e non omogenei (difesa militare e sicurezza interna), suscettibili di determinare atteggiamenti differenziati nel corpo elettorale, la cui possibilità di scelta risulterebbe coartata dalla obbligata unicità della risposta». La sovrapposizione fra i concetti di omogeneità e univocità comparirà poi in diverse altre pronunce. Nella sentenza n. 27 del 1982, § 3. *Cons. dir.*, si affermerà, ad esempio, che «l'elemento essenziale della omogeneità dei quesiti referendari debba in concreto essere inteso nel senso che l'unitarietà della proposta abrogativa emerga dalla constatata esistenza di un principio comune univocamente ispiratore delle norme investite e dalla *parallela* univocità delle conseguenze abrogative», ma la pronuncia non appare del tutto conseguente poco oltre, quando, al § 4. *Cons. dir.*, vi si afferma pure la «diversa oggettività» delle disposizioni coinvolte è sufficiente a dichiarare la disomogeneità ed «esime la Corte dal portare il suo esame anche sulla chiarezza ed univocità dei singoli quesiti referendari», salvo poi, al § 5. *Cons. dir.*, tornare ad affermare che la distanza fra quesito al momento oggetto del suo controllo (concernente plurime disposizioni dello Statuto dei lavoratori) e quello – ritenuto omogeneo – concernente la legge sull'ordine pubblico risiedeva proprio nella carenza di unitarietà ed univocità del primo. Sul requisito di univocità in termini di binarietà dell'alternativa posta all'elettore si tornerà anche nelle sentenze n. 15 del 1997, n. 58 del 2022, § 6. *Cons. dir.* e n. 60 del 2022, § 6. *Cons. dir.*

[29] Cfr., ad es. Corte cost., sentenza n. 26 del 1987, § 3. *Cons. dir.*: «non appare seriamente contestabile l'omogeneità ed univocità di un quesito con cui si viene a coinvolgere nella sua interezza lo specifico regime che, allo stato attuale della legislazione, contraddistingue la responsabilità civile dei magistrati».

rispettivamente, *chiarezza nella finalità unidirezionale* e *chiarezza nella struttura del quesito*»[30], cionondimeno oscurata da altre pronunce ove si inverte l'ordine dei riferimenti, confondendo i due requisiti[31].

Si perviene, di qui – in una progressione all'apparenza lineare – ad una caratterizzazione ulteriore del controllo di ammissibilità/omogeneità, che va delineandosi come funzionale alla *chiarezza*[32]. Se non che, mentre l'accostamento del criterio di univocità a quello di omogeneità produceva principalmente l'effetto di tarare la "bilancia" delle oscillazioni fra elemento oggettivo e soggettivo del controllo di omogeneità verso una contemporanea e quasi equivalente considerazione di entrambi gli aspetti, il requisito della chiarezza si pone sin da subito, in rapporto ai primi due, in maniera diversa e inedita[33]. Quello della chiarezza del quesito referendario è, infatti, un concetto ben più ampio e comprensivo, che può essere egualmente assicurato dall'uno o dall'altro degli elementi ("oggettivo" e "soggettivo") e che, pertanto, viene utilizzato in maniera del tutto imprevedibile dalla Corte, come un "ombrello" entro il quale si ritiene necessario ponderare la chiarezza tanto in ragione dell'omogeneità oggettiva delle norme coinvolte dal quesito, tanto in ragione dell'intento soggettivo dei promotori, tanto della corrispondenza fra l'abrogazione delle prime e la perseguibilità concreta di quel fine. Ma se, nella maggior parte delle pronunce, la formula triadica «chiarezza, univocità ed omogeneità» vale a mettere in dialogo tutti questi elementi di controllo dell'ammissibilità dei quesiti referendari, non mancano pronunce in cui la chiarezza è stata affermata sulla sola base della sussistenza dell'omogeneità "materiale" del quesito[34], accanto a pronunce ove – all'opposto – essa si ritiene assicurata dalla sola chiarezza dell'intento abrogativo dei promotori, pur a fronte di un «composito e stratificato quadro normativo che disciplina le materie in ordine alle quali è previsto, a

[30] Cfr. Corte cost., sentenza n. 47 del 1991, § 4.2. *Cons. dir.*, corsivi aggiunti; ma v. anche, conf. sul punto, Corte cost., sentenza n. 29 del 1993.

[31] Cfr., ad es., Corte cost., sentenza n. 27 del 1993, § 2. *Cons. dir.*, ove si afferma un'esattamente speculare corrispondenza: «[u]nivoco, pertanto, è il *tema* oggetto della valutazione; omogeneo e chiaro il relativo *quesito*» (corsivi aggiunti).

[32] L'arricchimento in tale direzione dell'endiadi "omogeneità e univocità" era già stato, peraltro, preannunciato, sia pur con motivazioni laconiche, da Corte cost., sentenze n. 63 del 1990, §§ 10. e 11. *Cons. dir.*; n. 64 del 1990, § 3. *Cons. dir.*; n. 65 del 1990; n. 47 del 1991, § 4.1. *Cons. dir.* e si è poi consolidato sino a far divenire quasi "clausola di stile" quella della verifica congiunta dei requisiti di «chiarezza, univocità ed omogeneità»: cfr., *inter alias*, Corte cost., sentenze n. 26 del 1993, § 1. *Cons. dir.*; n. 27 del 1993, § 2. *Cons. dir.*; n. 29 del 1993, § 2. *Cons. dir.*; n. 30 del 1993, § 3. *Cons. dir.*; n. 31 del 1993, § 1. *Cons. dir.*; n. 32 del 1993, § 2. *Cons. dir.*; n. 35 del 1993; n. 38 del 1993; n. 137 del 1993, § 2. *Cons. dir*; n. 1 del 1994, § 2. *Cons. dir.*; n. 3 del 1995, § 4. *Cons. dir.*; n. 4 del 1995, § 3. *Cons dir.*; n. 5 del 1995, § 2.2. *Cons. dir.*; n. 8 del 1995, §§ 5.2. e 5.4. *Cons. dir.*; n. 9 del 1995; n. 15 del 2008, § 4. *Cons. dir.*; n. 16 del 2008, § 4. *Cons. dir.*; n. 27 del 2017, § 7. *Cons. dir.*; n. 28 del 2017, § 4. *Cons. dir.*; n. 10 del 2020, § 5. *Cons. dir.*; n. 51 del 2022, § 5. *Cons. dir.*; n. 56 del 2022, § 5. *Cons. dir.*; n. 11 del 2025, § 5. *Cons. dir.*; n. 13 del 2025, § 3.2. *Cons. dir.*; n. 14 del 2025, § 4.1.2. *Cons. dir.*

[33] Si v., ad es., Corte cost., sentenza n. 47 del 1991, § 4.1. *Cons. dir.*: «è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento».

[34] Cfr., ad es., Corte cost., sentenze n. 30 del 1993, n. 19 del 1997, n. 50 del 2000, § 4. *Cons. dir*. Si v., in particolare, Corte cost., sent. n. 39 del 2000, § 3. *Cons. dir.*, ove si esclude pure che il fine comune alle disposizioni coinvolte dal quesito possa fungere da fattore unificante la loro diversità oggettiva.

vario titolo e per una molteplicità di effetti»[35], e accanto a quelle ove il concetto di chiarezza viene integralmente ad assorbire e sostituirsi a quello dell'univocità[36].

Sul punto è bene intendersi: anche nella giurisprudenza precedente la stabilizzazione del confronto triadico di questi requisiti è dato riscontrare diverse oscillazioni e pronunce dissonanti rispetto al percorso di progressiva considerazione congiunta degli elementi oggettivo e soggettivo[37]. Tuttavia, l'inclusione di questi due aspetti entro un comune fine (quello della chiarezza) appare costituire uno scarto rispetto a quel percorso, aprendo alla possibile *fungibilità* fra due elementi che, invece, prima di questo slittamento, si andavano concettualmente costituendo come *complementari*.

Vero rimane, tuttavia, che la direttrice della complementarità rimane quella più diffusamente percorsa dalla giurisprudenza costituzionale[38] e troverà una conferma nella copiosa serie di pronunce in cui si afferma che al centro del controllo di omogeneità deve esser posto l'*intento obiettivato* nel quesito: «quel comune principio unitario la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito»[39].

Se non che, questo approdo sembra influire su un ulteriore elemento di flessibilità dei controlli che orbitano intorno all'omogeneità referendaria, concentrando l'attenzione sugli *esiti* del *referendum*, piuttosto che sul quesito in sé[40]; slittamento all'apparenza lieve, ma che produce alcune conseguenze di rilievo in rapporto ad un'ulteriore tensione dialettica che ha contrassegnato la giurisprudenza di ammissibilità: quella sussistente fra quesito referendario e normativa di risulta.

---

[35] Così, Corte cost., sentenza n. 35 del 1993; analoghe le sentenze n. 27 del 1997, n. 29 del 1997, § 3. *Cons. dir.*

[36] Cfr. Corte cost., sentenze n. 37 del 1997, § 3. *Cons. dir.*, n. 38 del 1997, § 4. *Cons. dir.*, n. 40 del 1997, § 2. *Cons. dir.*, n. 44 del 2000, § 2, *Cons. dir.*; n. 27 del 2017, § 7. *Cons. dir.*, ove l'endiadi utilizzata diventa quella della «chiarezza e omogeneità» del quesito.

[37] Ci si riferisce, in particolare, ad alcune pronunce in cui il baricentro del vaglio è stato spostato sul versante "soggettivo" del controllo, a scapito della tenuta sul piano "oggettivo" dell'omogeneità. Cfr., ad es., Corte cost., sentenza n. 26 del 1981, con riguardo a diversi quesiti referendari che incidevano – con differenti intenti – sulla legge sull'aborto; Id., sentenza n. 30 del 1981, in cui è stata affermata l'omogeneità del quesito concernente la liberalizzazione di canapa indiana e derivati sulla base della chiarezza del fine indicato dai promotori, pur dinnanzi a norme differenti sul piano materiale e su quello finalistico. Analoga, Corte cost., sentenza n. 63 del 1990. Ciò, nella stessa tornata in cui (come si è già visto), con la sentenza n. 28 del 1981, l'intento unitario dei promotori non era stato ritenuto sufficiente a giustificare la disomogeneità materiale delle disposizioni oggetto del quesito referendario.

[38] Cfr., ad es., Corte cost., sentenze n. 1 del 1995, § 3. *Cons. dir.*; n. 174 del 2011, § 3.1. *Cons. dir.*

[39] Così, Corte cost., sentenza n. 3 del 1995, § 4. *Cons. dir.*, seguita da numerose altre pronunce che utilizzano clausole di stile identiche o analoghe: fra le altre, Id., sentenze n. 4 del 1995, § 3. *Cons. dir.*, n. 29 del 1997, § 2. *Cons. dir.*; n. 37 del 1997, § 3. *Cons. dir.*; n. 44 del 2000, § 2. *Cons. dir.*; n. 47 del 2000, § 3.2. *Cons. dir.*; n. 25 del 2004, § 2.2. *Cons. dir.*; n. 26 del 2011, § 5.2. *Cons. dir.*; n. 28 del 2011, § 3.2. *Cons. dir.*; n. 17 del 2016, § 5. *Cons. dir.*; n. 28 del 2017, § 4. *Cons. dir.*; n. 59 del 2022, § 4. *Cons. dir.*; n. 12 del 2025, § 7. *Cons. dir.*; n. 14 del 2025, § 4.1.2. *Cons. dir.* Come precisato nella sentenza n. 24 del 2011, § 5.2. *Cons. dir.*, «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum* va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento». Nello stesso senso, Corte cost., sentenze n. 25 del 2011, § 5.1. *Cons. dir.*; n. 27 del 2011, § 4. *Cons. dir.*

[40] Per una critica del requisito dell'evidenza del fine intrinseco alla richiesta abrogativa si v., per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 430 ss.

2.1. Omogeneità, univocità e chiarezza, in dialogo con la normativa di risulta: i requisiti di coerenza, non contraddittorietà e completezza del quesito referendario

Se il quadro fin qui descritto non appare contraddistinto dalla sicura linearità dei percorsi compiuti, esso risulta ulteriormente complicato da un altro sentiero tracciato dalla Corte a partire dalla considerazione di un ultimo fattore: quello della *effettiva possibilità* di attingere al risultato perseguito dai promotori.

Anche di questo fattore sono state offerte declinazioni maggiormente "soggettive" e declinazioni maggiormente "oggettive". Appaiono appartenere alla prima categoria quelle pronunce in cui la Corte si è concentrata sulla c.d. *utilità* del *referendum*, vagliandola prevalentemente in relazione all'intento dichiarato dai promotori[41]; alla seconda categoria, invece, possono ascriversi le pronunce in cui la possibilità di perseguire effettivamente il risultato auspicato viene vagliata a partire dalle disposizioni incluse (e da quelle escluse) dal quesito referendario.

Anche in quest'ultimo caso, non si può affermare che si tratti di un elemento del tutto avulso già dalle prime pronunce della Corte sull'ammissibilità referendaria.

Nella sentenza n. 27 del 1981 la Corte afferma la mancanza di chiarezza del quesito a partire dall'incoerenza dello stesso, *sub specie* di contraddittorietà fra le disposizioni che i promotori hanno scelto di includervi e quelle che, invece, hanno mantenuto fuori dal quesito, ammettendo così una loro sopravvivenza in caso di esito positivo della consultazione referendaria. È così che la verifica della possibilità di ottenere l'effetto desiderato dai promotori (e obiettivato nel quesito) ha consentito alla Corte di estendere il proprio controllo anche alla normativa di risulta, per verificare se, ad esito dell'eventuale abrogazione, persistano disposizioni che impediscono il raggiungimento di quell'obiettivo referendario. Il timore è che, ove disposizioni di tal fatta permangano nell'ordinamento, risulterebbe pregiudicata la chiarezza dell'intento referendario, oltre che la possibilità per l'elettore di esprimere autenticamente la propria volontà, non riuscendo l'eventuale abrogazione ad attingere allo scopo prefigurato[42].

Questo ulteriore requisito, nell'ottica della Corte, vale a sanzionare i quesiti privi di «autosufficienza dell'atto abrogativo», ossia che lasciano «intatte disposizioni idonee a garantire la perdurante operatività di interi plessi normativi di cui si chiedeva l'eliminazione ad opera del voto popolare»[43].

---

[41] V. Corte cost., sentenze n. 30 del 1997, n. 35 del 2000; n. 36 del 2000, § 4. *Cons. dir.*; n. 40 del 2000, § 4. *Cons. dir.*; n. 43 del 2000, §§ 3.-5. *Cons. dir*.

[42] Cfr. Corte cost., sentenza n. 6 del 1995, § 3. *Cons. dir.*: «[n]e risulta, secondo i criteri di giudizio fissati da questa Corte, una mancanza di chiarezza del quesito (…), che impedisce nell'elettore la piena consapevolezza del significato del voto o ne coarta la possibilità di scelta per il vincolo di unicità della risposta». Ma v. anche Corte cost., sentenze n. 35 del 1985, § 3. *Cons. dir.*; n. 36 del 1993, nonché, più di recente, n. 57 del 2022, § 6.2. *Cons. dir.*

[43] In questi termini, Corte cost., sentenza n. 57 del 2022, § 6.2. *Cons. dir.*

Si tratta di un ragionamento che costituisce, come si vede, un'ulteriore estensione del requisito della chiarezza[44] e che sembra ulteriormente dimostrare come di passo in passo la giurisprudenza sia andata allontanandosi dall'omogeneità, per aggiungere nuovi controlli e – nel caso di specie – portarli addirittura oltre lo stesso *quesito* referendario[45]. Lo si può verificare, in maniera piuttosto evidente, nella sentenza n. 4 del 1995, ove si esclude che alcune disposizioni non coinvolte nel quesito possano incidere sul fine prefigurato dai promotori ed ivi obiettivato, sulla base della considerazione che esse assolvono ad una «autonoma funzione», così giungendo ad una decisione di ammissibilità del *referendum*. Ancor più netta la sentenza n. 13 del 1995, che individua la dimostrazione della chiarezza (oltre ai profili di omogeneità e univocità) nella circostanza che le conseguenze abrogative si concretano «in una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del *referendum* e facilmente percepibile dal corpo elettorale», perché oggetto dell'elisione è un diritto la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale, con esclusione di «qualunque ricaduta sulla residuale normativa»[46].

Diverso, invece, l'esito dell'analoga verifica compiuta nella sentenza n. 6 del 1995, ove, a fronte di un quesito ritenuto già di difficile comprensione e discernimento, si rileva altresì che la mancata richiesta di abrogazione di disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo di quelle di cui si vuole la soppressione, e rivolte al perseguimento di fini analoghi rispetto a quelli coinvolti dal quesito, «crea una contraddizione con la *ratio* dell'effetto abolitivo del *referendum*»[47].

A prescindere dalla diversità degli esiti, quel che appare chiaro è che la Corte comprende talvolta nello spettro del proprio controllo non solo le disposizioni *incluse* nel quesito referendario, ma anche quelle da esso *escluse*, per operare un vaglio di ragionevolezza e *coerenza* delle scelte inclusive (ed esclusive)[48], a partire dall'identità di *ratio* delle disposizioni racchiuse nel quesito e dalla verifica che, invece, quelle "salvate" dall'abrogazione abbiano «matrici proprie o comunque *rationes* diverse rispetto alla normativa oggetto del quesito in esame»[49].

---

[44] Lo si coglie bene nella sentenza n. 8 del 1995, § 5.3. *Cons. dir.*, ove il profilo della completezza viene esaminato separatamente da quello dell'omogeneità e viene inquadrato fra gli elementi che concorrono ad assicurare la chiarezza del quesito referendario.

[45] Per una critica di questo indirizzo, si v., per tutti, P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità*, cit., 281 ss.

[46] Corte cost., sentenza n. 13 del 1995, § 3.1. *Cons. dir.*

[47] Preciserà, più avanti, la sentenza n. 38 del 1997, § 5. *Cons. dir.*, che «la carenza del requisito della completezza non è ravvisabile per il solo fatto che non siano investiti tutti gli altri frammenti, richiami o parti di norme che, in conseguenza dell'abrogazione, verrebbero a subire i normali effetti caducatori o di adattamento da parte del giudice o del legislatore. L'incompletezza è, invece, ravvisabile solo quando la *stessa norma* o lo *stesso principio* oggetto del *referendum* costituiscano il *contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo* che, sopravvivendo all'eventuale abrogazione per voto popolare, determinerebbe un'intollerabile contraddizione, traducendosi in un difetto di chiarezza verso gli elettori» (corsivi aggiunti).

[48] Cfr., fra le altre, Corte cost., sentenze n. 22 del 1997; n. 31 del 1997, § 2. *Cons. dir.*; n. 42 del 1997, § 2. *Cons dir.*; n. 32 del 2000; n. 41, n. 42, n. 44 e n. 46 del 2003; n. 49 del 2005, § 3.2. *Cons. dir.*; n. 25 del 2011, § 5.1. *Cons. dir.*; n. 57 del 2022, § 6.2. *Cons. dir.*

[49] Così, Corte cost., sentenza n. 47 del 2000, § 3.4. *Cons. dir*.

Si vede bene, da questi passaggi argomentativi, come la Corte abbia voluto collegare il requisito della coerenza con quello dell'omogeneità (*sup specie* di "matrice razionalmente unitaria" del quesito) e però non può non sottolinearsi – in una con la dottrina maggioritaria[50] – che proprio la tensione verso la completezza del quesito può entrare in collisione con l'esigenza di omogeneità oggettiva dello stesso, nella misura in cui può indurre ad includere nel quesito tutte le disposizioni funzionalmente collegate a quelle avute direttamente di mira, così rischiando di rendere meno comprensibile per l'elettore l'intento ivi obiettivato[51]. Di questa stridente combinazione di richieste pare essersi avveduta la Corte stessa, la quale, nella sentenza n. 58 del 2022, ha riconosciuto che «la circostanza che la domanda referendaria riguardi molteplici disposizioni, anche di diversi atti legislativi, è, da un lato, inevitabile conseguenza della frammentarietà dello stesso contesto normativo di riferimento, dall'altro, ossequio al requisito della completezza del quesito, che non sarebbe soddisfatto se il principio o la regola oggetto di *referendum* sopravvivesse all'abrogazione perché costituente oggetto di norme non sottoposte al voto popolare»[52]. Il rischio, insomma, è quello di stringere i promotori entro una morsa, nell'impossibilità di prevedere *ex ante* quale dei giunti sia provvisto di maggiore carica tensiva.

2.2. Specificità dei quesiti referendari in materia elettorale

Com'è noto, nella giurisprudenza della Corte è pacifico che le leggi elettorali possono essere oggetto di *referendum* abrogativi perché non comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per cui l'art. 75, secondo comma, Cost. esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare[53]. È, tuttavia, altrettanto pacifico che ai *referendum* elettorali deve essere riconosciuto uno statuto particolare, in quanto vertenti su leggi *costituzionalmente necessarie*, ossia su leggi la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica[54]. Da ciò discende la peculiarità che i *referendum* su disposizioni di legge elettorale relativa ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale – e, a maggior ragione, alle due Camere del Parlamento – sono ammissibili «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e

[50] Si v., *inter alios*, F. SORRENTINO, *Referendum elettorali ed «omogeneità»*, in *Giur. Cost.*, 1991, 1539 ss.
[51] Osserva M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 423, che con il requisito di completezza si mette in atto «un vero e proprio mutamento genetico del criterio del 1978, visto che in questo modo i promotori sono stati costretti ad elaborare richieste il più possibile ampie ed aggreganti, laddove il principio di omogeneità nel suo originario significato (esistenza di una matrice razionalmente unitaria) avrebbe dovuto indurre – semmai – al frazionamento delle richieste».
[52] Corte cost., sentenza n. 58 del 2022, § 6. *Cons. dir.*
[53] V., tra le altre, Corte cost., sentenze n. 29 del 1987; n. 47 del 1991; n. 32 del 1993; n. 5 del 1995.
[54] Su questo peculiare statuto, si v., almeno, F. SORRENTINO, Referendum *elettorali ed «omogeneità»*, in *Giur. Cost.*, 1991, 1537 ss.; G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, *ivi*, 349 s.; nonché i contributi raccolti in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999.

riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa di risulta, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo»[55].

A partire da queste peculiari esigenze, la Corte ha radicato il giudizio di ammissibilità dei *referendum* elettorali sulla verifica di tre elementi: la manipolazione, inevitabile ma da contenere entro i limiti consentiti; l'omogeneità del quesito; la diretta applicabilità della normativa di risulta. Si tratta di tre elementi in intimo collegamento fra di loro: l'intrinseca manipolatività è sottoposta alla condizione che l'abrogazione delle singole parole o singole frasi della legge, anche prive di autonomo significato normativo, sia strumentale alla «organicità concettuale e normativa del quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente»[56]. Si tratta, insomma, di una manipolatività vincolata entro i limiti della omogeneità del quesito, mentre, a sua volta, l'omogeneità è legata a doppio filo con il requisito della chiarezza, che attiene all'immediata intuibilità del fine ultimo che i promotori intendono perseguire, per come emerge dal quesito in sé e per come palesato dal titolo ad esso attribuito dall'Ufficio centrale per il *referendum*: «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza "una matrice razionalmente unitaria"»[57]. Come si vede, si tratta di una valutazione circa la chiarezza, l'omogeneità e l'univocità che è stata ancorata sul piano dell'oggettività ed attualità del fine[58], non rilevando le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, o da fattori di natura economica, sociale e culturale, ritenuti estranei al campo delle valutazioni concesse al Giudice costituzionale.

[55] Cfr. Corte cost., sentenza n. 32 del 1993, § 2. *Cons. dir*.
[56] Corte cost., sentenze n. 16 e n. 17 del 2008.
[57] Ancora sentenze n. 16 e n. 17 del 2008.
[58] A conferma del prevalente ancoraggio oggettivo dell'omogeneità dei *referendum* elettorali, v. anche Corte cost., sentenza n. 28 del 1997.

3. Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge

Il requisito di omogeneità del decreto-legge è stato introdotto positivamente nel 1988, da parte della legge n. 400[59], al fine di arginare alcune delle prassi distorsive che – com'è ben noto – hanno contrassegnato l'utilizzo di questa fonte normativa sin dagli albori dell'esperienza repubblicana[60]. In particolare, è l'art. 15, comma 3, della menzionata legge ad aver previsto esplicitamente che il contenuto dei decreti-legge deve essere «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

In questo caso il requisito ha, dunque, un fondamento positivo chiaro, per quanto non privo di spunti problematici, specie nella parte in cui ambiguamente accosta il requisito di omogeneità a quelli della specificità e della corrispondenza al titolo.

Non sono mancate, poi, rilevanti difficoltà in sede attuativa, radicate in problematiche teoriche di particolare complessità e legate, innanzitutto, al rango legislativo dell'atto nel quale la prescrizione trova la sua collocazione (e, dunque, alla necessità di una previa risposta all'annosa domanda concernente la possibilità, per fonti dotate della forza ordinaria, ma con esplicita valenza di normazione sulla normazione, di vincolare fonti e norme di pari rango). Si tratta, peraltro, di questione che, in questo particolare caso, si pone *doppiamente* e richiede, quindi, un altrettanto duplice esame: diversa potrebbe essere, infatti, la risposta al quesito con riferimento alla possibilità per la legge n. 400 del 1988 di vincolare la fonte normativa *governativa* (decreto-legge), ovvero di vincolare la successiva *legge* di conversione (il cui intervento potrebbe eventualmente ritenersi "sanare" il mancato rispetto dell'art. 15 da parte del decreto-legge e che, a ben vedere, non costituisce l'oggetto della pretesa normativa dell'articolo).

Occorre allora procedere con ordine, ossia verificando, in primo luogo, se possa ritenersi sussistente la capacità della legge ordinaria di porre in essere le condizioni per la valida produzione di una fonte normativa *governativa* di pari grado; problema sul quale a lungo la dottrina ha dibattuto, ma, in buona misura, aggirato dalla Corte. Possono, a tal proposito, rinvenirsi solo alcuni incisi nella giurisprudenza costituzionale che lasciano intendere l'esclusione, da parte della Corte, della possibilità di radicare il controllo di omogeneità nel menzionato articolo 15 della legge n. 400 del

[59] Legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "*Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*".

[60] Sul punto, per tutti, F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, III, Padova, 1998, 65, 76.

1988[61], preferendo invece leggere quest'ultimo come un'esplicitazione di quanto già implicitamente ricavabile dall'art. 77 della Costituzione[62], per assegnare al requisito un *fondamento costituzionale*.

Fondamento che, tuttavia, non appare incentrato su questo elemento argomentativo, quanto piuttosto in affermazioni di carattere maggiormente sistemico e relative al rapporto fra fonti e organi produttivi delle stesse (ad ulteriore riprova della tendenza della Corte costituzionale a rinvenire nel requisito di omogeneità uno strumento al servizio della garanzia di tenuta della forma di governo).

È noto che, con riferimento alla decretazione d'urgenza, una prima fase della giurisprudenza costituzionale è stata caratterizzata dalla ritrosia ad affrontare tali problematiche. Dalla sede del giudizio in via principale, la Corte ha potuto spesso, a tal fine, farsi scudo della necessità di dimostrare la *ridondanza* delle questioni afferenti al rispetto dei presupposti della decretazione d'urgenza sul riparto delle competenze regionali[63]. Dalla sede del controllo in via incidentale dei decreti-legge, invece, la Corte ha a lungo escluso di poter sindacare quei presupposti a partire, da un lato, dalla difficoltà di far pervenire la questione *sul decreto*, per via dei tempi del giudizio che portano la Corte ad affrontare tali questioni a valle della conversione dell'atto[64], e, dall'altro, della natura politica della valutazione circa la sussistenza dei presupposti stessi[65]. In una seconda e più recente fase, tuttavia, la Corte ha superato entrambi gli ostacoli, affermando esplicitamente che il difetto del requisito del «caso straordinario di necessità e d'urgenza», una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge[66]. Ciò, sulla base di diverse ragioni: «[s]e, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di

---

[61] Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 196 del 2004, § 18. *Cons. dir.*, ove si afferma «quanto poi alla presunta carenza di omogeneità dell'oggetto del decreto-legge, è sufficiente rilevare che non si tratta di requisito costituzionalmente imposto (seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400)».

[62] Così, a partire da Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, § 3.3. *Cons. dir.* la quale interviene in tal modo a colmare il difetto di motivazione sul punto, che aveva caratterizzato le prime pronunce sull'omogeneità decretizia, al fine (peraltro) di riepilogare il quadro entro il quale inscrivere la distinta questione dell'omogeneità delle norme introdotte in sede di conversione del decreto-legge.

[63] Corte cost., n. 314 del 1990, § 3. *Cons. dir.*; n. 343 del 1990, § 2. *Cons. dir.*; n. 13 del 2015, § 2.1. *Cons. dir.*; n. 194 del 2019, § 5. *Cons. dir.*, in cui non è stato superato il *test* della ridondanza. A diverso esito si è pervenuti solo nelle, più recenti, sentenze n. 287 del 2016, § 5. *Cons. dir.*; n. 137 del 2018, § 5.1. *Cons. dir.* ove la dimostrazione delle implicazioni della violazione dell'art. 77 Cost. sulla compressione di competenze regionali è stata ritenuta idonea, consentendo così alla Corte di entrare nel merito della questione, ma dopo che la sindacabilità di tale vizio era già stata affermata in maniera consolidata nella sede incidentale.

[64] Cfr., ad es., Corte cost., n. 376 del 2001, § 3.1. *Cons. dir.*

[65] V., fra le altre, Corte cost., n. 29, n. 161 e n. 391 del 1995; n. 330 e n. 432 del 1996; n. 90 del 1997. Parlano di «scissione tra la "sindacabilità teorica" e "sindacabilità pratica"» del decreto-legge A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2014, 6.

[66] Corte cost., sentenza n. 29 del 1995; principio ribadito nelle sentenze n. 341 del 2003, ma poi messo in discussione, senza specifica motivazione sul punto, con le sentenze n. 330 del 1996, n. 419 del 2000 e n. 29 del 2002 e, sotto un particolare profilo, con la sentenza n. 360 del 1996, fin quando, con la sentenza n. 171 del 2007, non si è giunti ad una definitiva stabilizzazione nel senso di esclusione dell'efficacia sanante della legge di conversione. V., per la conferma di questo indirizzo, fra le altre, la sentenza n. 8 del 2022, § 6.1. *Cons. dir*. In dottrina, v. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989; M. LUCIANI, *Per un efficace controllo di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza*, in *I decreti-legge non convertiti.* Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994, Milano, 1996, 108.

legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso» così che «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie»[67]. Anche l'ostacolo della natura politica di questo controllo è stato superato mediante un esercizio rigoroso, da parte della Corte, di un *self restraint* che le ha suggerito di censurare i soli casi di *evidente* mancanza dei presupposti[68], al fine non già di sovrapporre la propria ponderazione politica a quella governativa e parlamentare[69], ma piuttosto di «preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto»[70].

Tanto premesso, e così pervenuta ad un controllo dei casi di *evidente mancanza* dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza calato su *singole norme* (e non sull'intero atto normativo), occorre allora verificare a quali parametri la Corte abbia ritenuto di ancorare la verifica, in rapporto a questa fonte del diritto, per valutare se vi sia una coincidenza o una – sia pur circoscritta – sovrapponibilità rispetto ai profili, sopra indagati, dell'omogeneità referendaria.

Ebbene, a tentare di avviare una disamina analoga a quella sin qui condotta, ma riferita al controllo dell'omogeneità della decretazione d'urgenza, ci si avvede immediatamente della maggiore (se pur non assoluta) linearità della giurisprudenza di legittimità riferita a quest'ultimo profilo: pressoché tutta la giurisprudenza in punto di controllo di omogeneità dei decreti-legge muove da un confronto *oggettivo*, che concerne in prima battuta i *contenuti* delle norme che compongono il decreto-legge,

---

[67] Così, Corte cost., sentenza n. 171 del 2007, § 5. *Cons. dir.* Su questo itinerario normativo, v. P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2007; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge*, in *Foro it.*, 2008, 3050.

[68] Sul punto la giurisprudenza è assolutamente costante e priva di tentennamenti. Cfr., fra le tante, Corte cost., n. 341 del 2003; n. 6 del 2004; n. 171 del 2007; n. 128 del 2008; n. 72 del 2015; n. 287 del 2016, § 5. *Cons. dir.*; n. 139 del 2024, § 5.1. *Cons. dir.*; n. 146 del 2024, § 5.1. *Cons. dir.* Critica nei confronti della limitazione del controllo ai casi di evidenza è larga parte della dottrina: cfr., a mero titolo esemplificativo, R. ROMBOLI, *La mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza e la evidente mancanza degli stessi nel decreto legge: come un apparente portone può ridursi ad uno strettissimo pertugio*, in *Foro it.*, 2004, I, 3277 ss.; A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata 2006, 40 s.; adesivo, invece, P. CARNEVALE, *Il controllo di costituzionalità limitato alla evidenza del vizio ovvero del come la Corte può aggredire spazi politicamente sensibili senza fare politica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017, 54 ss.

[69] Cfr. Corte cost., n. 169 del 2017, § 6. *Cons. dir.*; n. 137 del 2018, § 5.1. *Cons. dir.*; n. 186 del 2020, § 3.1. *Cons. dir.*; n. 231 del 2021, § 9.1. *Cons. dir.*; n. 8 del 2022, § 6.1. *Cons. dir.*

[70] Così, Corte cost., sentenza n. 171 del 2007, § 4. *Cons. dir.*

sia nella loro reciproca relazione, sia in rapporto al titolo ed al preambolo del decreto, ove si trovano enunciati i presupposti giustificativi del ricorso governativo alla decretazione d'urgenza. Raro è il riferimento all'intento del governo e, comunque, ove compaia nelle motivazioni, esso viene ricavato prevalentemente dai lavori preliminari alla legge di conversione e vale prevalentemente come argomento *ad abundantiam* rispetto ad una verifica operabile e condotta sul piano normativo[71] o, quantomeno, sul piano di fini e *rationes* per come ricavabili dalle disposizioni stesse.

L'ancoraggio oggettivo appariva particolarmente forte nel primo caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale di norma *evidentemente estranea* «rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita»[72]: la verifica viene dichiaratamente svolta «alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci»[73] e si sviluppa a partire dalla considerazione della materia di cui si occupa la disposizione impugnata (quella elettorale), in rapporto a quella di cui si occupa il decreto nel suo complesso (disciplina degli enti locali), per poi passare al confronto della disposizione con l'epigrafe del decreto («Disposizioni urgenti in materia di enti locali») ed ai fini in esso dichiarati (quelli di assicurare la funzionalità degli enti locali «con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario»). Constatato che gli altri articoli del decreto-legge attengono a bilanci e finanza comunale, in linea con epigrafe e fini enunciati dal decreto stesso, mentre la disposizione censurata concerne i requisiti per concorrere alla carica di sindaco, la Corte afferma il carattere evidentemente estraneo di quest'ultima al decreto-legge in cui è inserita e individua ulteriori prove della estraneità nei lavori preparatori alla legge di conversione del decreto-legge, dal quale emerge lo scopo (differente) avuto di mira dalla norma censurata.

Solo all'apparenza analoga la, di poco successiva, sentenza n. 128 del 2008, ove pure si è pervenuti alla dichiarazione di illegittimità della norma che disponeva l'esproprio del teatro Petruzzelli (contenuta in decreto-legge volto al fine di assicurare il riequilibrio dei conti pubblici), sulla base della considerazione che il contenuto non corrispondeva a quello delle altre disposizioni del decreto, né risultava in linea con l'intestazione ed i fini indicati nel preambolo[74]. Anche in questo caso, ad

[71] Cfr., ad es., Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, § 6.2. *Cons. dir.*
[72] Così, Corte cost., sentenza n. 171 del 2007, § 6. *Cons. dir.*
[73] *Ibidem*, ma, negli stessi termini, v. anche Corte cost., sentenza n. 128 del 2008, § 8.2. *Cons. dir.*
[74] Cfr. Corte cost., sentenza n. 128 del 2008, § 8.2. *Cons. dir.* Sul rapporto "alternativo" tra titolo e preambolo del decreto-legge, ai fini dell'individuazione del "parametro" dell'omogeneità, v. sentenza n. 16 del 2017, § 7. *Cons. dir.*, in cui – a fronte di una censura che sottolineava una divergenza fra l'uno e l'altro, essendo presente solo nel titolo il riferimento al "rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese" e al "contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche", non ripetuto nel preambolo – la Corte risponde di non ravvisare «quale rilievo possa attribuirsi al dato formale della mancata esplicitazione, nel preambolo, degli obiettivi (pur espressamente indicati nel titolo) relativi al rilancio dell'impresa ed al contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, una volta che l'intero (omogeneo) Capo III del d.l. n. 91 del 2014 – rubricato "Disposizioni urgenti per le imprese" − contiene ben quattordici articoli (dal 23 al 30 sexies) dedicati al settore delle energie, ed all'interno di questo si colloca, appunto, il censurato art. 26».

ulteriore riprova dell'eterogeneità della previsione rispetto al contenuto e al fine del decreto si adducono i lavori preparatori della legge di conversione, dai quali emerge la distinta finalità cui la norma era indirizzata[75]. Raro – e solo più recente – è, invece, il confronto con le ponderazioni svolte in proposito dal Comitato per la legislazione, i cui pareri sull'omogeneità vengono menzionati a supporto della decisione solo in pochissime sentenze[76], nonostante la prassi del Comitato sia in proposito ricchissima[77].

Nel riepilogare i requisiti individuati dalle due pronunce capostipiti del vaglio di omogeneità come elemento sintomatico della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza (sia pur al fine di introdurre il distinto sindacato dell'omogeneità delle norme introdotte in sede di conversione del decreto-legge[78]), la sentenza n. 22 del 2012 ha, per il vero, enucleato la non completa sovrapponibilità fra i due casi ivi analizzati, precisando che «la giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una *intrinseca coerenza* delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista *oggettivo e materiale*, o dal punto di vista *funzionale e finalistico*»[79]. Questa seconda direzione dell'omogeneità – che si inizia esplicitamente a percorrere con la sentenza del 2008 e che pervaderà pressoché integralmente quella successiva – è servente l'ammissione della sussistenza del requisito anche in riferimento ad «una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate», sia all'«intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare».

Nel caso di specie, in particolare, si offriva un indirizzo con riguardo all'omogeneità dei – pressoché annuali – decreti c.d. "milleproroghe"; omogeneità riscontrabile non tanto dal punto di vista strettamente contenutistico (attenendo essi – naturalmente – ad «ambiti materiali diversi ed eterogenei»), quanto – e solo – da quello *teleologico*: essi «devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale»[80]. Tanto premesso, e così

[75] Stesso impianto argomentativo può riscontrarsi anche in altre pronunce (sia pur al fine, talvolta, di sostenere, talaltra, di escludere la sussistenza del requisito). Cfr., ad es., Corte cost., n. 72 del 2015; n. 287 del 2016, § 5. *Cons. dir.*; n. 236 del 2017, § 6.2. *Cons. dir.*; n. 151 del 2023, § 4.3. *Cons. dir.*

[76] Cfr. Corte cost., sentenze n. 149 del 2020, § 6.3.2. *Cons. dir.*; n. 186 del 2020, § 3.1. *Cons. dir.*

[77] Si v., per alcune ricognizioni di questa prassi, N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001, 38 ss.; L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 149 ss.; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano 2011, 116 ss.

[78] Su cui ci si soffermerà *infra*, al § 4.

[79] Così, Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, § 3.3. *Cons. dir.*, corsivi aggiunti.

[80] Ivi, § 3.4. *Cons. dir.*

individuata la "matrice" unitaria di un siffatto decreto-legge[81], viene ritenuta ad essa estranea la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale.

Tale indirizzo verrà, in seguito, replicato ed esteso a tutti i «provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo» – ritenuti dalla Corte «non esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità»[82], sia pur dal solo versante della omogeneità *di scopo*[83] – e, in particolare, a quei decreti rivolti all'intento di «fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare»[84], dando così corpo ad una giurisprudenza sulla omogeneità dei decreti-legge che è andata orientandosi in maniera del tutto prevalente sulla omogeneità intesa in senso funzionale[85].

In questi casi, la verifica di omogeneità si struttura nella forma del confronto fra la *ratio* che sorregge la necessità di provvedere urgentemente e le *rationes* retrostanti la normativa censurata[86], per come obiettivamente desumibili dalla stessa (e non già per come professate nell'intento dei redattori).

Se pure, dunque, il controllo dell'omogeneità delle norme contenute nei decreti-legge sia andato strutturandosi in termini più nitidi e lineari rispetto a quanto si è potuto osservare in rapporto ai quesiti referendari, non mancano però – anche in questo caso – diversi profili e maniere di operare il controllo, attraverso una linea di distinzione che appare piuttosto netta fra i decreti contenutisticamente omogenei e i decreti, invece, *ab origine* incompatibili con l'omogeneità contenutistica e sindacabili solo dal versante finalistico. A questa prima ragione di diversificazione del controllo deve andare a sommarsi, poi, la cautela e il perdurante *self restraint* con la quale la Corte ha scelto di approcciarsi ad esso (plasticamente sostanziato dalla ponderazione della sola *evidente* mancanza dei presupposti); cautela che è andata concretizzandosi, nella prassi giurisprudenziale, in una certa qual ritrosia alla dichiarazione di illegittimità per eterogeneità, con una conseguente e correlata ponderazione del requisito in termini spesso ritenuti in dottrina eccessivamente laschi o,

---

[81] Non senza incontrare numerose perplessità e critiche in dottrina. Cfr., anche per una ricognizione dell'ulteriore bibliografia in proposito, M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 2676 ss.
[82] Così, la sentenza n. 32 del 2014.
[83] V. Corte cost., sentenza n. 244 del 2016, § 3.2.2. *Cons. dir.*
[84] Cfr. Corte cost., sentenza n. 170 del 2017, § 6.2. *Cons. dir.*, ma v. anche, tra le altre conformi, sentenza n. 149 del 2020, § 6.3. *Cons. dir.*
[85] Cfr. anche, oltre a quelle sin qui citate, Corte cost., sentenza n. 149 del 2020, § 6.3. *Cons. dir.*; n. 213 del 2021, § 9.1. *Cons. dir.*
[86] Cfr., in maniera limpida, Corte cost., sentenza n. 137 del 2018, § 5.1. *Cons. dir.* Si vedano, poi, le sentenze n. 97 del 2019, § 3.3.3. *Cons. dir*. e n. 151 del 2023, § 4.3. *Cons. dir.* in cui si precisa altresì che l'omogeneità finalistica va distinta dall'uniformità del termine iniziale di efficacia delle disposizioni contenute nel decreto-legge, perché può ben darsi che il differimento di alcune di esse risponda al medesimo scopo delle altre di cui si dispone l'immediata efficacia.

comunque, non adeguati a garantire i fini sistemici che hanno sorretto l'introduzione del vaglio costituzionale[87].

[87] Cfr. D. CHINNI, *La* probatio diabolica *della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in *Nomos*. *Le attualità del diritto*, 2-2020.

4. Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi di conversione dei decreti-legge

Come si è fin qui visto, il vizio *originario* di omogeneità del decreto-legge viene, per così dire, "trasmesso" alla legge di conversione, nel senso che la "trasformazione" del decreto in una legge non sana il vizio originario e comporta la possibilità, per la Corte, di sindacare – in una – l'illegittimità della norma disomogenea originaria, contenuta sin dall'inizio nel decreto-legge, e di quella corrispondente, inclusa nella legge di conversione.

Diversa è, invece, l'ipotesi che in dottrina è stata qualificata vizio *sopravvenuto* di omogeneità[88] e della quale veniamo adesso ad occuparci: si tratta di un vizio determinato proprio *dalla* legge di conversione, quando sia stata quest'ultima ad introdurre nell'ambito di un decreto-legge norme estranee al contenuto e al fine perseguito dal decreto convertito.

In questo caso, i problemi teorici che la Corte ha dovuto affrontare per approdare al sindacato di un siffatto vizio appaiono, per molti versi, dipendenti dalla soluzione ai primi, ma, per molti altri versi, da essi autonomi. In particolare, non si tratta stavolta di verificare la legittimazione a normare determinate fattispecie in maniera urgente[89], quanto piuttosto la possibilità per il Parlamento di giovarsi dello spedito procedimento legislativo di conversione al fine di introdurre, in questa sede, norme eterogenee rispetto al decreto-legge.

In una prima fase della propria giurisprudenza, antecedente all'individuazione di un fondamento costituzionale per il requisito dell'omogeneità del decreto-legge (ossia, in un momento in cui ancora si ragionava della capacità dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 di vincolare le successive leggi di conversione) la Corte si era limitata ad escludere che la previsione legislativa potesse vincolare o, ancor più radicalmente, che facesse riferimento alla legge di conversione[90].

È stato solo a seguito del cambio di rotta segnato dalla sentenza n. 171 del 2007 (e del suo consolidamento) che si è potuto sostenere un parallelo mutamento di orientamento anche in relazione alla verifica dell'omogeneità delle leggi di conversione: nella già sopra richiamata sentenza n. 22 del 2012, la Corte ha sanzionato l'introduzione, in sede di conversione di un decreto-legge "mille-proroghe", di norme volte a porre una normativa «"a regime", del tutto slegata da contingenze particolari»[91].

---

[88] A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione*, cit., 9 ss.

[89] Considerazione che, in un primo momento, aveva indotto la Corte ad escludere che tale vizio potesse essere ancorato all'art. 77 Cost.: cfr. Corte cost., sentenza n. 391 del 1995, § 3. *Cons. dir.*

[90] Cfr. Corte cost., sentenza n. 391 del 1995, § 5. *Cons. dir.*: «[t]ale previsione - indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale - risulta riferita al contenuto del decreto-legge né può essere, di conseguenza, estesa al caso in esame, dove viene in gioco il contenuto di una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione».

[91] Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, § 3.2. *Cons. dir.*

Per giustificare l'introduzione di questo nuovo controllo, la Corte si profonde in un'argomentazione densa e articolata, che muove dalla constatazione che «[l]a necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione»[92]. Quest'obbligo di osservazione, riscontra la Corte, è riconosciuto da norme regolamentari delle Camere[93] ed era stato, nella specie, sollecitato dal Presidente della Repubblica, con appositi messaggi e lettere rivolti alle Camere[94]. Si tratta di un obbligo, aggiunge la Corte, che non risponde soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma imposto dall'art. 77, secondo comma, Cost., nella misura in cui quest'ultimo «istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge […] e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»[95].

Sono tanti gli aspetti di peculiarità di questo procedimento individuati[96]: il fatto che il disegno di legge di conversione del decreto-legge sia di iniziativa legislativa riservata del governo e debba essere presentato alle Camere «il giorno stesso» dell'emanazione del primo; la convocazione apposita delle Camere e la loro riunione entro cinque giorni; i tempi particolarmente rapidi e racchiusi entro il limite massimo dei sessanta giorni; le norme specifiche previste dai regolamenti delle Camere per addivenire alla – eventuale – conversione entro il termine costituzionale; la circostanza che il disegno di legge di conversione è generalmente composto da un articolo unico e, quindi, esclude il voto articolo per articolo (salva l'eventuale proposizione di emendamenti). Elementi, tutti, che convergono verso uno strozzamento del dibattito parlamentare e che comportano, «in definitiva», la tendenza dell'oggetto del decreto-legge a coincidere con quello della legge di conversione[97].

Se ciò, ovviamente, non esclude affatto la possibilità di apportare emendamenti al testo (essendo precipuo fine della legge di conversione quello di consentire al Parlamento di operare un controllo sui suoi contenuti, in vista dell'opportunità – o meno – della sua stabilizzazione)[98], ciò può però essere fatto solo «a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di

---

[92] Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, § 4. *Cons. dir.*

[93] Cfr. art. 96-*bis* reg. Camera («[i]l Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»).

[94] Sull'utilizzo dei messaggi presidenziali quali indici sintomatici della disomogeneità si tornerà nella sentenza n. 32 del 2014, § 4.4. *Cons. dir.* e nella più recente sentenza n. 215 del 2023, § 5.2.6. *Cons. dir.*

[95] Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, § 4.2. *Cons. dir.*

[96] *Ibid.* Sulla tipicità del procedimento legislativo di conversione, in dottrina, v., anche per i relativi richiami bibliografici, A. ALBERTI, *Legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale?* in *Osservatorio fonti*, 1/2014; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, 69 ss.

[97] Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, § 4.2. *Cons. dir.*

[98] Cfr., in proposito, Corte cost., sentenza n. 186 del 2015, § 3. *Cons. dir.*, ove si afferma che gli «emendamenti che integrano l'originaria disposizione del decreto-legge con un contenuto normativo omogeneo, […] completando la disposizione, risultano ugualmente necessari e urgenti, anche se necessità e urgenza sono requisiti che riguardano le disposizioni del decreto e non i relativi emendamenti».

conversione»[99]. Se tale legame viene interrotto, «la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari […], 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»[100].

Ne scaturisce il ritratto di una legge "funzionalizzata" e "specializzata", che non può aprirsi a qualsivoglia contenuto, ma che, anzi, si caratterizza per una limitata emendabilità.

L'affermazione della tipizzazione procedimentale della legge di conversione, che attraversa in maniera compatta e senza indugi tutta la giurisprudenza costituzionale in materia[101], non appare però esente da contraddizioni. Ciò, in particolare, per quanto concerne il sindacato delle disposizioni di delega legislativa inserite in sede di conversione, in relazione al quale la sentenza n. 237 del 2013 ha affermato l'insussistenza di vizi procedurali: nella pronuncia, da un lato, la Corte ritorna sul precedente di cui alla sentenza n. 63 del 1998 (in cui si affermava la «mera contestualità» delle disposizioni legislative di conversione di un decreto-legge con quelle di delega legislativa, ammettendo così l'assenza di collegamento fra le sue "parti" della legge di conversione), per limitarsi a specificare che tale possibilità è però soggetta al «limite – precisato dalla giurisprudenza successiva – dell'omogeneità dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo»[102]; dall'altro lato, però, nell'affermare ciò, ribadisce la possibilità di inserire una disposizione di delega in sede di conversione, in qualità di «statuizione distinta dal decreto-legge», che «deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento»[103]. La possibilità di introdurre deleghe in sede di conversione, nel rispetto della loro omogeneità rispetto al decreto-legge convertito, è stata poi ribadita dalle ordinanze con le quali è stata affermata la manifesta infondatezza di questioni analoghe o identiche[104] e, in particolare, dall'ordinanza n. 15 del 2014, ove si afferma che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa».

---

[99] Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, § 4.2. *Cons. dir.*
[100] *Ibid.*
[101] V., fra le molte altre, Corte cost., sentenze n. 32 e n. 251 del 2014; 154 del 2015, § 5.4. *Cons. dir.*; n. 169 del 2017, § 6.1. *Cons. dir.*; n. 181 del 2019, § 7. *Cons. dir.*; n. 226 del 2019, § 4.1. *Cons. dir.*; n. 247 del 2019, § 5.2. *Cons. dir.*; n. 210 del 2021, § 6.1. *Cons. dir.*; n. 245 del 2022, § 2. *Cons. dir.*; n. 215 del 2023, § 5.2.2. *Cons. dir.*
[102] Corte cost., sentenza n. 237 del 2013, §§ 9.1. e 9.3. *Cons. dir.*
[103] *Ibid.*
[104] Cfr. Corte cost., ordinanze n.15 e n. 59 del 2014, n. 200 del 2015.

E però, se l'art. 72, quarto comma, Cost. richiede al legislatore di utilizzare «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera» per i disegni di legge di delegazione legislativa, affermare che a tal uopo si possa ricorrere al procedimento di conversione del decreto-legge significa equiparare le due procedure; ciò che, invece, la Corte aveva così chiaramente smentito nella sentenza n. 22 del 2012 e che, parallelamente, ha continuato a smentire – per gli altri casi – con la sentenza n. 32 del 2014, in cui si afferma che la legge di conversione «segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di *legge funzionalizzata* alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge». Si ribadisce, ancora, in quella sentenza, che tale «*iter* semplificato» conduce alla sua «connotazione di *legge a competenza tipica*»[105], che non può aprirsi a qualsivoglia contenuto ulteriore, ma solo a contenuti connessi a quelli di cui al decreto da convertire, per evitare di *sfruttare* la semplificazione per «scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»[106].

Non appare estraneo a questo ragionamento il fatto che i *test* utilizzati per verificare se l'omogeneità sussista siano in certa misura collegati alla tenuta del procedimento legislativo di conversione rispetto al modello costituzionale. La connessione con il profilo procedurale emerge nettamente nella sentenza n. 32 del 2014, ove, affrontando il problema della natura del vizio delle disposizioni eterogenee aggiunte in sede di conversione, la Corte afferma che «[s]i tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge»[107]. Il vizio di formazione delle disposizioni intruse, per interruzione del nesso di continuità con il decreto-legge convertito, richiede dunque di «verificare se il *contenuto* delle disposizioni impugnate, introdotte in fase di conversione, sia funzionalmente correlato al decreto-legge n. 272 del 2005»[108]: applicato questo criterio di verifica, constatato che le norme aggiunte in sede di conversione erano a connotazione sostanziale – a differenza di quelle a contenuto processuale del decreto – la Corte ha, nella pronuncia, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme intruse. A supporto argomentativo di questa «evidente estraneità» vengono addotti: la necessità di modificare il titolo originario del decreto-legge, ampliato in sede di conversione per adeguarlo ai nuovi contenuti ivi introdotti; il parere espresso dal Comitato per la legislazione; la circostanza che le norme aggiunte erano contenute in altro disegno di legge da tempo all'esame delle Camere e inserito nella legge di conversione tramite un "maxi-emendamento" del Governo, interamente

[105] Corte cost., sentenza n. 32 del 2014, § 4.1. *Cons. dir.*, enfasi aggiunte.
[106] *Ibid.*, enfasi aggiunte; analoga la sentenza n. 94 del 2016, §§ 4. ss. *Cons. dir.*, ove è stata dichiarata l'illegittimità di un'altra norma aggiunta nel medesimo procedimento di conversione.
[107] Corte cost., sentenza n. 32 del 2014, § 4.1. *Cons. dir.*
[108] Ivi, § 4.2. *Cons. dir.*

sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, sul quale è stata posta la questione di fiducia, «così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta»[109]; i rilievi contenuti in diversi messaggi formali e informali rivolti dal Presidente della Repubblica alle Camere, nelle more del procedimento di conversione.

Quest'ultimo rilievo, in particolare, sollecita la Corte ad includere anche il rispetto del ruolo del Presidente della Repubblica nella cornice costituzionale entro cui inquadrare il requisito dell'omogeneità, affermando: «[b]en si comprende, pertanto, proprio alla luce di quanto accaduto nel caso di specie, come il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa»[110].

Questa oscillazione della Corte fra verifica di matrice contenutistico-sostanziale e verifica di matrice procedurale si configura come un "punto cieco" nel sindacato di omogeneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione, aprendo ad un margine di imprevedibilità dell'esito del controllo: vi sono occasioni (come quella di cui alla sentenza n. 32 del 2014) in cui gli elementi di strozzatura del dibattito parlamentare vengono utilizzati quali elementi in concorso con la violazione del parametro di cui all'art. 77, comma secondo, Cost., in qualità di indici sintomatici dell'incostituzionalità di un *iter* legislativo che non ha consentito al Parlamento di esaminare e discutere "in maniera normale" norme il cui ingresso nel disegno di legge non è giustificato dal caso straordinario di necessità ed urgenza da cui trae origine (e legittimazione) la sequenza provvedimentale e normativa prevista dall'art. 77 Cost.[111]; vi sono, però, anche occasioni (come quella di cui alla sentenza n. 251 del 2014) in cui la Corte si ferma al raffronto contenutistico fra disposizioni e, escludendo che la disomogeneità possa essere ritenuta "evidente", assegna a quest'ultimo rilievo un «valore assorbente rispetto ad ogni ulteriore argomentazione ai sensi del parametro dedotto, ivi comprese quelle relative alla pur problematica prassi del ricorso da parte del Governo ai maxiemendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia»[112].

Nel caso da ultimo citato, la non evidente eterogeneità viene giustificata a partire dall'esistenza – al tempo della conversione – di un dubbio interpretativo circa la materia cui ritenere afferenti ai diritti aeroportuali, sì da non potersi escludere una loro connessione con il decreto-legge convertito (e avente

[109] Ivi, § 4.4. *Cons. dir.*
[110] *Ibid.*
[111] Analoga, sul punto, Corte cost., sentenza n. 245 del 2022, §§ 3.1. e 3.2. *Cons. dir.*
[112] Così, Corte cost., sentenza n. 251 del 2014, § 5. *Cons. dir.*

ad oggetto disposizioni di natura tributaria). Ma anche in altri casi la mera connessione di "materia" trattata nel decreto e nelle disposizioni inserite in sede di conversione è stata ritenuta tale da non consentire alla Corte di addentrarsi oltre nel sindacato, non potendosi dare un sostegno alla *manifesta* mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge. Nella sentenza n. 145 del 2015, ad esempio, la mera circostanza che «le norme censurate rientrano tutte nella materia tributaria» viene considerata «un punto di correlazione tra la disciplina introdotta in sede di conversione e quella dell'originario decreto»[113]. Analoga la sentenza n. 169 del 2017, ove l'insussistenza dell'ipotesi di disomogeneità è affermata a partire dalla «comune "natura finanziaria" delle disposizioni contenute nell'originario decreto-legge e nella legge di conversione», pur a fronte di un maxi-emendamento e di una modifica del titolo del decreto-legge (ritenuta, quest'ultima, una semplice specificazione dell'oggetto del provvedimento di urgenza)[114].

Differente (e apertamente in dissonanza) il tono delle affermazioni contenuti nella più recente sentenza n. 245 del 2022, ove si afferma l'impossibilità di agganciare il «punto di correlazione» fra norme inserite in sede di conversione e quelle contenute nel decreto-legge al generico riferimento alla materia tributaria poiché, «[a] ragionare altrimenti, si giungerebbe, infatti, al paradosso che la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe, proprio in un ambito anche storicamente caratterizzato dal rilievo dei parlamenti (evocato dal principio "*no taxation without representation*"), diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia»[115].

A guardare nel suo complesso la giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità della legge di conversione, allora, si scopre un quadro ancora irrisolto in diversi suoi snodi cruciali e ondivago tanto sul punto della rilevanza delle forzature procedimentali nella discussione parlamentare sulle norme aggiunte in sede di conversione, quanto sull'intensità dell'"evidenza" dell'estraneità che consente alla Corte di pronunciarsi nel merito dell'eterogeneità.

---

[113] Così, Corte cost., sentenza n. 145 del 2015, § 3. *Cons. dir.*

[114] Corte cost., sentenza n. 169 del 2017, § 6.1. *Cons. dir.*

[115] Corte cost., sentenza n. 245 del 2022, § 3.4. *Cons. dir.* Al § 3.5. della sentenza si precisa, altresì, che la natura concettualmente "anodina" della materia finanziaria, già affermata nella sentenza n. 247 del 2019 e determinata dalla constatazione che «ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria"», per cui «il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di "innesto" in sede di conversione dei decreti-legge di norme "intruse" rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privat[e] di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale».

Si tratta, a ben vedere, di elementi fra di loro intimamente intrecciati, poiché, dal quadro giurisprudenziale complessivo, emerge piuttosto nitidamente come il radicamento costituzionale del sindacato di omogeneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione sia giustificato dalla connessione sussistente fra quanto previsto dall'art. 77, secondo comma, Cost. e la verifica dell'equilibrio fra i poteri costituzionali nel ricorso eccezionale ad un regime alternativo rispetto a quello "tipico" di cui all'art. 72 Cost. La possibilità per la Corte di accedere alla verifica del rispetto di tale equilibrio, però, si dischiude solo ove possa ritenersi superato il *test* iniziale della *evidente* eterogeneità delle disposizioni introdotte in sede parlamentare[116]. *Test* che, però, come si vedeva sopra, non appare del tutto disconnesso da verifiche di natura procedurale[117]. Se, però, la Corte sembra volere in questo modo arginare il problema *politico* di un ingresso indebito negli *interna corporis acta* parlamentari, lo stratagemma individuato non appare del tutto confacente allo scopo, perché il requisito di omogeneità di norme introdotte in sede di conversione è legata a stretto giro con la verifica dello "sfruttamento" indebito di una procedura accelerata, sì che non apparirebbe un fuor d'opera sindacare disposizioni *materialmente* omogenee con il decreto-legge, ma – ad esempio – già incluse in precedenti disegni di legge arenati alle Camere e scollegati dal punto di vista *funzionale* con lo scopo del decreto-legge.

A tale ultimo proposito, l'asimmetrico confronto che la Corte si è dichiarata inizialmente disponibile a compiere – non fra *rationes* del decreto e delle norme inserite in sede di conversione, ma fra *ratio* del decreto, da un lato, e *contenuto* delle disposizioni introdotte in Parlamento, dall'altro[118] – ha consentito in diverse occasioni di escludere che un tale "eccesso di procedura"

---

[116] *Test* che, anche in questo caso, non ha mancato di destare forti perplessità in dottrina: cfr., fra gli altri, GIU. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014, 12 ss. Si tratta, in ogni caso, di un limite allo scrutinio costituzionale che non è mai stato messo in discussione in giurisprudenza, ove si è parlato della necessità che si tratti di norme «totalmente estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere «*ogni* correlazione» tra il decreto-legge e la legge di conversione. Si v., oltre alle già richiamate pronunce, n. 22 del 2012, n. 251 del 2014, n. 154 del 2015, Corte cost., n. 181 del 2019, § 7. *Cons. dir.*; n. 226 del 2019, § 4.1. *Cons. dir.*; n. 247 del 2019, § 5.2. *Cons. dir.*; n. 204 del 2020; n. 30 del 2021, § 5.1.1. *Cons. dir.*; n. 245 del 2022, § 2.2. *Cons. dir.*; n. 200 del 2023, § 7.2.1. *Cons. dir.*

[117] Tanto che, nella recente sentenza n. 215 del 2023, § 5.2.4. *Cons. dir.* il profilo procedimentale viene incluso fra i parametri dell'omogeneità normativa delle disposizioni introdotte in sede di conversione, individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Così recita il riepilogo ivi svolto: «[s]i tratta di una valutazione che deve tenere conto di molteplici indicatori, individuati dalla giurisprudenza costituzionale nella coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); nell'omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al complessivo apparato normativo del decreto-legge (sentenze n. 186 e n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); nello svolgimento dei lavori preparatori (sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); nel carattere ordinamentale o di riforma della norma (sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013)».

[118] Così, Corte cost., ordinanza n. 34 del 2013, in cui si addiviene (un po' sorprendentemente) alla dichiarazione di omogeneità di una norma aggiunta in sede di conversione e proveniente da altro disegno di legge di iniziativa governativa all'esame delle Camere; conforme, sulla struttura del confronto, Corte cost., n. 115 del 2020, § 5.1. *Cons. dir.* In particolare, nel caso si trattava di provvedimento governativo a contenuto *ab origine* eterogeneo, di cui si è già detto *supra*, al § 3, per il quale il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è, sì, costituito dal rispetto della *ratio* del decreto, ma impostando il raffronto in maniera differente rispetto a quella sin qui osservata, ossia comparando la *ratio* del provvedimento governativo, da un lato, e il «*contenuto* delle disposizioni aggiunte», dall'altro.

potesse essere sindacato. E ciò non appare coerente con le premesse giustificative – di primissimo rilievo costituzionale – addotte per l'introduzione del controllo in parola.

Bene, dunque, che – sia pur in maniera inizialmente ondivaga – la Corte abbia poi aperto più nitidamente anche ad un raffronto di natura finalistica[119] ed abbia, anzi, chiaramente affermato che, «[p]er i decreti-legge a contenuto plurimo, eterogeneo *ab origine*, occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira»[120].

[119] Cfr. Corte cost., sentenza n. 154 del 2015, § 5.4. *Cons. dir.*, ove si perviene per la prima volta ad una dichiarazione di illegittimità di norma intrusa inserita in sede di conversione per via del suo *scopo* (di superare tramite norma interpretativa un contrasto giurisprudenziale), ritenuto disomogeneo rispetto a quello del decreto-legge (di proroga di termini). Apre ad un confronto finalistico, sia pure in maniera più marginale, Corte cost., sentenza n. 226 del 2019, § 4.2. *Cons. dir.*, poi ribadita da ord. n. 93 del 2020. V. anche Id., n. 204 del 2020; n. 6 del 2023, § 6.2.1. *Cons. dir.*

[120] Corte cost., n. 30 del 2021, § 5.1.1. *Cons. dir.* Ma v. anche, sul punto, sentenze n. 245 del 2022, § 3. *Cons. dir.*; n. 113 del 2023, § 4. *Cons. dir.*; n. 215 del 2023, § 5.2.2. *Cons. dir.*

5. Alcune conclusioni

L'analisi parallela dell'emersione e dello sviluppo del requisito di omogeneità nei tre diversi ambiti sopra esaminati fa emergere un quadro piuttosto "disomogeneo" nell'uso dello stesso.

Non mancano, per la verità, dei tratti di affinità, che concernono gli aspetti centrali del concetto. In primo luogo, in tutti i casi esaminati si è potuta riscontrare la natura intrinsecamente relazionale del requisito, che impone di strutturare il controllo in forma comparativa; è, semmai, il parametro della comparazione a variare di volta in volta (altre norme, loro *rationes*, fini e intenti perseguiti dalle norme, fini e intenti perseguiti dagli elettori, etc.) e a condurre il sindacato verso approdi differenti ed esiti potenzialmente molto distanti fra di loro. E così si è potuto verificare che il parametro della comparazione connota ulteriormente il requisito e lo caratterizza in maniera specifica, offrendo una panoramica (non proprio "omogenea") di sue possibili varianti.

Altro elemento comune ai casi esaminati è che, in ciascuno, abbiamo incontrato pronunce capostipiti la cui motivazione è caratterizzata da un'evidente portata "didattica", o "pedegogica"[121]: sintomo, da un lato, della matrice pretoria del concetto e, dall'altro, della sua portata sistemica. Non v'è caso, infatti, in cui la Corte non abbia legato l'introduzione di questo controllo al rispetto della forma di governo, alla garanzia della tenuta di delicati equilibri fra poteri, che si possono desumere solo tramite una lettura combinata di diverse disposizioni costituzionali.

Nel caso del *referendum*, si tratta di assicurare che il rapporto fra rappresentanti e rappresentati, attraverso il *medium* dei corpi politici che si occupano del confezionamento del quesito referendario, non risulti alterato da una consultazione referendaria che porti solo all'apparenza gli elettori ad esprimere il proprio voto, ma che in realtà li esponga ad un'espressione eterodiretta della loro volontà; nel caso del decreto-legge, si tratta di assicurare che il Governo non abusi del proprio potere normativo emergenziale, a detrimento della potestà legislativa parlamentare (e dei diritti fondamentali che da essa dipendono); nel caso della legge di conversione, si tratta di garantire che l'*iter* normativo parlamentare non venga compresso indebitamente e di evitare lo schiacciamento delle plurime voci rappresentate in sede parlamentare.

In ciascuna di queste ipotesi, in sintesi, la verifica del rapporto fra i poteri dello Stato (riflesso dal rapporto fra le fonti normative) si fa specchio ed attuazione del principio democratico e della sovranità popolare (*rectius*, delle forme e dei limiti indicati dalle disposizioni costituzionali che, di caso in caso, articolano l'esercizio del potere pubblico in consonanza con i principi fondamentali del nostro ordinamento).

---

[121] Così, G. AZZARITI, *Il modello della sentenza n. 16 del 1978 ed il carattere abrogativo del* referendum*: un ritorno al futuro?*, in M. AINIS (a cura di), *I* referendum *sulla fecondazione assistita*, Milano, 2005, 23 ss., con riferimento alla sentenza n. 16 del 1978; P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni*, cit., 9, con riferimento alla sentenza n. 171 del 2007.

Forse, proprio il fatto che dietro l'omogeneità si celi un controllo sistemico di portata estremamente elevata e, per certi versi, sfuggente, costituisce una delle ragioni delle – molto – diverse attitudini esibite dalla Corte: in un caso, quello del *referendum*, molto interventista e, negli altri, decisamente più cauta ed attenta. Se, infatti, nella prima circostanza, la sede del controllo di ammissibilità è l'unico presidio a tutela di un potere (quello popolare espresso in sede elettorale) che non ha altre armi se non il voto (o rifiutare di andare al voto), a fronte di un quesito referendario artefatto e "snaturato" da parte dei promotori, nelle altre circostanze la Corte si inserisce o in un rapporto fra poteri dello Stato maggiormente strutturati e dotati di propri strumenti per arginare gli abusi dell'uno nei confronti dell'altro (nel caso del controllo sulla decretazione d'urgenza), o all'interno del procedimento interno al Parlamento (di discussione dei disegni di legge, nel caso del controllo della legge di conversione). Se, insomma, nel primo caso la Corte si oppone ad una "mancata" funzione contro-maggioritaria, bloccando ed arginando i tentativi delle forze politiche (eventualmente anche minoritarie e marginali) di coartare il voto popolare, negli altri due casi si tratta, più autenticamente, di frapporre il proprio controllo all'esercizio di un potere pubblico stabile, strutturato e (*pro-tempore*) maggioritario.

Inoltre, mentre nel primo caso la Corte è chiamata ad intervenire nel corso dell'*iter* di formazione della fonte del diritto (referendaria) – e, dunque, "a monte" della produzione (in negativo) del diritto –, nel secondo e nel terzo caso essa si esprime su fonti del diritto già prodotte, "a valle" della loro entrata in vigore e della loro produzione di effetti nell'ordinamento.

Facile, allora, comprendere le ragioni della maggiore cautela in sede di controllo di legittimità costituzionale (espressa in ambo gli ultimi casi dal *self restaint* e dalla riserva di verifica della sola *evidente* mancanza del requisito) e, *a contrario*, quelle della maggiore pervasività della verifica condotta in sede di ammissibilità.

Si è visto, infatti, come, ad esito dell'esame della giurisprudenza sull'ammissibilità referendaria, si sia constatato un incessante arricchimento del requisito di omogeneità e degli elementi ad esso collegati, con il risultato che «l'omogeneità diventa inesorabilmente, lungo il corso della giurisprudenza, tutto e il contrario di tutto»[122], sino ad arrivare, nelle pronunce più recenti, ad una sintesi piuttosto ricca dei vari elementi ad esso connessi: «omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria»[123]. Ne scaturisce un'inafferrabilità che è stata sovente criticata in dottrina per via della conseguente impossibilità di prevedere *ex ante* a quale delle declinazioni e corollari il sindacato di ammissibilità verrà di volta in volta indirizzato, così esponendo la relativa

[122] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 434.
[123] Così, a partire da Corte cost., sentenza n. 17 del 2016, § 5. *Cons. dir.*; ma v. anche, tra le altre, sentenze n. 57 del 2022, § 6. *Cons. dir.*; n. 59 del 2022, § 4. *Cons. dir.*

giurisprudenza ad un evidente rischio di arbitrarietà (o, quantomeno, avvertita arbitrarietà) di giudizio.

Non tanto dissimili, quasi paradossalmente, gli esiti di imprevedibilità del controllo di omogeneità delle norme contenute nei decreti-legge e di quelle inserite in sede di conversione: in questi casi, infatti, è la clausola dell'evidenza a costituire la valvola di sfogo della diversa intensità di giudizio della Corte, per il tramite di una sua interpretazione in senso più o meno restrittivo.

Ma se l'imprevedibilità *ex ante* degli esiti rischia di confondersi facilmente con una dose di arbitrarietà (e, in ultima analisi, di politicità) del giudizio della Corte, occorre allora fissare, in maniera più chiara e netta, i *test* del sindacato di omogeneità, onde offrire una bussola maggiormente leggibile da parte degli attori della produzione normativa.

E, nella fissazione di questi *test* – relazionali – dell'omogeneità, potranno ben darsi differenti attitudini nell'una e nell'altra sede, determinate dalla diversità del controllo che, di volta in volta, la Corte è chiamata a fare, sia in ragione della diversità delle funzioni da essa esercitata, sia in ragione della diversità dei poteri che va a sindacare.

Infatti, dalle analisi sopra condotte sembra di potersi ricavare una solo parziale sovrapponibilità fra i diversi controlli operati e, specialmente, una loro coincidenza strutturale nella sola parte in cui la verifica di omogeneità guarda all'oggetto delle norme poste in relazione reciproca (norme accomunate da un quesito referendario, dall'inclusione in un decreto-legge o dall'introduzione in una legge di delega) e delle loro *rationes*. Se questo, dunque, appare costituire il *nucleo essenziale* del concetto, applicato nelle varie sedi ed alle varie "fonti", le ulteriori diramazioni espresse dalla parametrazione a diversi profili appaiono serventi al controllo sul potere di volta in volta oggetto del sindacato della Corte e, non a caso, vengono "segnalate" dall'utilizzo di endiadi e accostamenti a concetti orbitali rispetto a quello dell'omogeneità (in senso stretto).

Si è ben consapevoli che l'esigenza di un chiarimento in punto di parametri dell'omogeneità e di *test* per il controllo, nonché l'affermazione della loro possibile distinzione, in funzione del carattere servente la tenuta della forma di governo e, con essa, del principio democratico, appaiono come un punto di partenza, piuttosto che di arrivo della ricerca fin qui condotta, ma l'auspicio è che la panoramica offerta possa fungere da (minima) razionalizzazione di uno scenario complesso, multisfaccettato e, probabilmente anche per questo, di grande fascino per l'osservatore e di ancor più invitante sfida per l'esploratore.

Allegato n. 1 – Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di ammissibilità del referendum *abrogativo: rassegna giurisprudenziale*

- Sentenza n. 16 del 1978 (Rossi, Paladin)

Dalla motivazione: «5. – […] Ora la Corte deve anzitutto constatare che, sotto i profili indicati dall'Avvocatura dello Stato, l'attuale ordinamento del *referendum* abrogativo è contraddistinto da gravi insufficienze e da profonde antinomie.

Da una parte, corrisponde alla naturale funzione dell'istituto (aderendo ad alcune importanti indicazioni ricavabili dagli atti dell'Assemblea Costituente) l'esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati; e che, nel caso contrario, siano previste la scissione od anche l'integrale reiezione delle richieste non corrispondenti ad un tale modello. In coerenza con questi scopi, la legislazione attuativa dell'art. 75 Cost. doveva e dovrebbe prevedere, dunque, appositi controlli delle singole iniziative, da effettuare - preferibilmente - prima ancora che vengano apposte le firme occorrenti a sostenere ciascuna richiesta; affinché gli stessi sottoscrittori siano messi preventivamente in grado d'intendere con precisione il valore e la portata delle loro manifestazioni di volontà.

D'altra parte, bisogna viceversa riconoscere che la legge n. 352 del 1970 non ha preordinato per nulla i rimedi necessari in tal senso. L'art. 27 primo comma, pur prescrivendo l'indicazione dei "termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare", si limita in sostanza a prevedere che la formula "volete che sia abrogata..." (o "volete voi l'abrogazione...") sia completata richiamando gli estremi della legge in discussione, citando il numero dell'articolo o degli articoli specificamente interessati, nonché trascrivendo i soli testi dei commi o dei frammenti eventualmente messi in gioco (ma non gli integrali disposti degli articoli stessi). Ciò che più conta, la legge attuativa non chiarisce in nessun modo con quali criteri, da parte di quali organi, in quali momenti, né con quali effetti dovrebbe esercitarsi il controllo sull'omogeneità delle richieste: con la conseguenza che l'introduzione delle necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti, presentemente trascurate od ignorate dal legislatore, rimane affidata ad una futura riforma.

Ma il sindacato della Corte non si può arrestare di fronte alla constatazione delle carenze o delle lacune della legge n. 352 del 1970. Diversamente dall'Ufficio centrale, tenuto ad accertare la legittimità delle richieste alla stregua di quella legislazione ordinaria che ha determinato "le modalità di attuazione del *referendum*", questa Corte deve infatti giudicare sull'ammissibilità delle richieste stesse, in diretta applicazione delle norme o dei principi di ordine costituzionale che comportino una causa impeditiva - espressa od implicita - dei voti popolari abrogativi. E, su questa base, la richiesta mirante all'abrogazione - totale o parziale - di 97 articoli del codice penale dev'esser dichiarata inammissibile.

Nella disposizione dell'art. 75 primo comma Cost. ("È indetto *referendum* popolare ... quando lo richiedono cinquecentomila elettori...") è certo ricompresa una vastissima gamma di richieste, indeterminate ed indeterminabili a priori.

Ma nello stesso modo che la cosiddetta discrezionalità legislativa non esclude il sindacato degli arbitri del legislatore, operabile da questa Corte in rapporto ai più vari parametri; così la normativa dettata dall'art. 75 non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del *referendum* abrogativo. Se è vero che il *referendum* non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da

coartare le loro possibilità di scelta; mentre **è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso** (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.).
Né giova replicare - come hanno fatto i promotori del *referendum* in esame - che saranno gli elettori ad esprimere in proposito il loro libero giudizio politico: approvando o respingendo la richiesta, secondo che il quesito sia stato formulato in termini più o meno chiari e precisi. Sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori *referendum*, prima che siano trascorsi almeno cinque anni, data la preclusione disposta dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970): **appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che referendum diversi - e per se stessi ammissibili - sono stati conglobati a forza entro un solo contesto**.
Effettivamente, libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano. Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il *referendum* abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie.
Viceversa, proprio questo finisce per essere, in modo esemplare, il caso del *referendum* vertente su 97 articoli del codice penale.
Per quanti sforzi interpretativi si facciano, da tali disposizioni non si riesce ad estrarre un quesito comune e razionalmente unitario; e ciò fornisce allora la riprova che la richiesta non può venire ammessa, perché incompatibile con le proclamazioni degli artt. 1, 48 e 75 Cost.
6. - Analoghe considerazioni valgono ad escludere l'ammissibilità della richiesta relativa al codice penale militare di pace (approvato dal regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303).
Anche a prescindere dalle dimensioni del codice stesso (che pure si compone di ben 433 articoli), è determinante la circostanza che questo atto legislativo implica le più diverse tematiche: dall'individuazione delle categorie di "persone soggette alla legge penale militare" alla determinazione delle specie delle relative pene; dalla parte generale alla parte speciale della legislazione penale militare; dal diritto penale militare sostanziale alla procedura penale militare ed alla giurisdizione dei tribunali militari; dalla definizione dei reati esclusivamente militari, caratteristici dell'ordinamento delle forze armate, fino ad un'amplissima serie di figure criminose che

s'innestano sulle parallele previsioni del codice penale comune, aggravando però le sanzioni a causa delle condizioni delle persone che abbiano commesso il fatto.
Ma l'eterogeneità delle disposizioni del codice penale militare di pace risulta ancora più netta, in vista dei loro diversissimi rapporti con la Costituzione. Accanto a molte norme penali o processuali, che possono considerarsi costituzionalmente neutre (prestandosi indifferentemente ad essere abrogate o mantenute in vigore, modificate oppure conservate nei loro contenuti), sussistono altri precetti che, nei loro attuali nuclei normativi, si saldano con le corrispondenti disposizioni costituzionali: come si verifica - ad esempio - nei casi di reati di mancanza alla chiamata alle armi e di diserzione, che stanno indubbiamente in funzione delle previsioni dell'articolo 52 Cost., relative al servizio militare obbligatorio ed all'ordinamento delle forze armate. Il fatto stesso che la richiesta in esame si proponga di abrogare simili figure criminose potrebbe esser dunque motivo sufficiente perché questa Corte la respinga. In ogni caso, però, l'aver voluto coinvolgere in un solo *referendum* le parti accessorie e le parti essenziali del codice penale militare di pace, comprese le norme a contenuto costituzionalmente vincolato, rappresenta una conferma della irriducibile pluralità delle questioni, su cui l'elettore verrebbe costretto ad esprimere un unico voto.
Perciò ne deriva, mancando alla Corte poteri di scissione o di ridefinizione dei quesiti referendari, l'inammissibilità dell'intera richiesta.
7. - Quanto alla richiesta di *referendum* avente per oggetto l'ordinamento giudiziario militare, essa determina problemi almeno in parte diversi da quelli concernenti il codice penale militare di pace. Nel caso del regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022, non è infatti sostenibile che ci si trovi in presenza di una radicale disomogeneità delle disposizioni da sottoporre al voto popolare, tale che su questo solo dato si debba fondare un giudizio d'inammissibilità. Disciplinando la tipologia e la composizione dei tribunali militari, l'ordinamento in questione considera e configura un ben preciso complesso di organi di giurisdizione speciale (che anzi conservano i loro caratteri essenziali - in virtù della norma generale dell'art. 57 r.d. cit. - sia per il tempo di pace sia per il tempo di guerra).
Nondimeno, è anzitutto riscontrabile un collegamento strettissimo fra il codice penale militare di pace e l'ordinamento giudiziario militare. Da un punto di vista formale, è significativo che entrambi i decreti in questione (n. 303 e n. 1022 del 1941) ritrovino la loro comune matrice nella delegazione legislativa operata dalla legge 25 novembre 1926, n. 2153; tanto più che, nella prima parte dell'art. 2 di tale legge-delega, si prevedeva che a ciò sarebbe bastato un unico atto delegato contenente il "nuovo testo delle disposizioni della legislazione penale militare". Dal punto di vista sostanziale, poi, è ancora più notevole che la materia dei giudizi penali militari sia stata suddivisa in una parte concernente la procedura penale, che ha trovato posto nel codice penale militare di pace, e nell'altra parte riguardante l'ordinamento giudiziario propriamente inteso; fermo restando, però, che la materia rimane essenzialmente unitaria, come stanno a dimostrare i sistematici richiami ai tribunali militari che si ritrovano nei corrispondenti codici penali.
Allo stesso modo che per il codice penale militare di pace, anche per l'ordinamento giudiziario militare si può dunque ritenere che esso corrisponda - nel suo complesso, piuttosto che nei suoi singoli modificabili disposti - alle comuni esigenze della difesa della Patria, dell'obbligatorietà del servizio militare e dell'indefettibile esistenza delle forze armate, quali sono attualmente affermate e garantite dall'art. 52 Cost. E già da questo nesso potrebbero trarsi, pertanto, argomenti atti a far concludere che i due *referendum* sul codice penale militare di pace e sull'ordinamento giudiziario militare debbano venire congiuntamente preclusi.

Ma, anche a voler considerare per sé solo il problema dell'ammissibilità di un voto popolare abrogativo dell'ordinamento giudiziario militare, separato dal contesto normativo del quale esso forma una parte integrante, la conclusione ultima non muta. In effetti, non è che il *referendum* sia stato qui richiesto per privare di efficacia norme riguardanti aspetti determinati, sia pure importantissimi, della giurisdizione militare: con lo scopo di obbligare il legislatore ordinario ad attivarsi tempestivamente per colmare o prevenire le lacune.
Ben diversamente, l'iniziativa in esame si propone di sopprimere l'intera giurisdizione militare, assoggettando all'effetto abrogativo anche quelle disposizioni a contenuto vincolato, sul tipo dell'art. 1 del regio decreto n. 1022 del 1941, che non possono venir modificate o rese inefficaci, senza che ne risultino lese le corrispondenti disposizioni costituzionali.
In altre parole, il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato - in questa come in tutte le ipotesi del genere - dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava; ed il principio sul quale si fonda l'intero ordinamento giudiziario militare consiste appunto nella disposizione dell'art. 1, per cui "la giustizia penale militare è amministrata: dai tribunali militari; dal tribunale supremo militare". Di conseguenza, il senso che obiettivamente assume la richiesta di cui si discute, quali che fossero gli intendimenti soggettivi dei presentatori e dei sottoscrittori di essa, consiste nella volontà di togliere di mezzo, attraverso la congiunta abrogazione del codice penale militare di pace e dell'ordinamento giudiziario militare, la totalità degli organi della giustizia militare di pace; per ritornare ai concetti ispiratori dell'art. 95 ultimo comma del progetto di Costituzione, elaborato dalla Commissione dei 75, onde i tribunali militari avrebbero potuto "essere istituiti solo in tempo di guerra" (mentre in ogni altra circostanza si sarebbe reso necessario espandere la giurisdizione penale comune). Ma il progetto è stato in questa parte superato irrevocabilmente - salvo il ricorso ad una revisione costituzionale – nell'atto in cui l'Assemblea Costituente ha approvato l'art. 103 terzo comma della Costituzione ("I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle forze armate"), nonché la VI disposizione transitoria ("Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni... dei tribunali militari. Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111").
Pur avvertendo che quest'ultima previsione costituzionale è rimasta inadempiuta, che l'adeguamento della giurisdizione militare ai fondamentali principi informatori della giurisdizione comune tarda da oltre un trentennio, e che questa inerzia del legislatore ha fornito lo spunto ai promotori dei *referendum* sui regi decreti n. 303 e n. 1022 del 1941, la Corte è tenuta egualmente a dichiarare inammissibile la richiesta referendaria avente per oggetto l'ordinamento giudiziario militare.
8. - Nella memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato, si afferma che l'eterogeneità della materia regolata dalla legge 22 maggio 1975, n. 152 (intitolata "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico"), sarebbe tale da precludere l'ammissibilità della relativa richiesta di *referendum*. Ma l'assunto non può esser condiviso.
Non è contestabile, in vero, la varietà di contenuti normativi della legge n. 152, che riguarda - fra l'altro - i limiti alla concessione della libertà provvisoria, i casi di fermo di indiziati di reato, una serie di modifiche della legge n. 645 del 1952 (sul divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista), l'uso delle armi da parte di pubblici ufficiali, la prescrizione dei reati, le misure di prevenzione, l'espulsione degli stranieri, le notificazioni urgenti a mezzo del telefono o del telegrafo. **Senonché la**

richiesta in questione non concreta un uso così artificioso del referendum abrogativo, da farla considerare eccedente le previsioni dell'art. 75 Cost. Al contrario, tale iniziativa ha per oggetto un particolare complesso di misure legislative eccezionali, se non addirittura provvisorie (non si dimentichi, infatti, che le disposizioni processuali della legge n. 152 cesseranno di avere applicazione all'atto dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, per espressa previsione dell'art. 35 della legge stessa): che il Parlamento ha disposto nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e para-politica. Sotto questo aspetto, anzi, si può ben dire che il titolo della legge enuncia già, nei suoi tratti essenziali, la questione sulla quale il corpo elettorale verrà chiamato a decidere.
Non frapponendosi altri ostacoli di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* per l'abrogazione della legge n. 152 del 1975 risulta quindi ammissibile (salvo quanto disposto in relazione all'art. 5 - perché sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533 – dall'ordinanza 6 dicembre 1977 dell'Ufficio centrale, avverso la quale i promotori del *referendum* hanno sollevato conflitto di attribuzione davanti a questa Corte)».

- Sentenza n. 22 del 1981 (Amadei, De Stefano)
Dalla motivazione: «La esclusione di alcune disposizioni non impedisce invero che le altre, rimaste oggetto dell'unica richiesta referendaria (che, pertanto, in tale ipotesi non si scinde in più richieste), vengano unitariamente assoggettate alla consultazione popolare, a meno che, proprio per effetto dell'esclusione, non resti in concreto vulnerata la necessaria omogeneità del quesito. In tale senso, del resto, si è già proceduto in ordine alla richiesta di *referendum* per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, che fu in un primo tempo, con la sentenza n. 16 del 1978, dichiarata ammissibile "ad eccezione dell'art. 5 (sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533)"; ed in un secondo tempo, a seguito di nuova ordinanza dell'Ufficio centrale, dichiarata, con sentenza n. 70 del 1978, ammissibile "anche in ordine all'art. 5 della legge stessa, come modificato dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533". Le altre disposizioni del d.l. n. 625 del 1979, come modificato dalla legge di conversione n. 15 del 1980, appaiono informate, pur nella varietà dei loro contenuti, ad un principio comune, che conferisce alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà. Come si desume, infatti, dallo stesso suo titolo, l'atto legislativo investito concerne "misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica": esso, pertanto, si colloca storicamente in una fase di emergenza, che ha determinato il legislatore ad apportare modifiche all'intero sistema di prevenzione e repressione nell'ambito penale, in funzione preminente, appunto, della lotta al terrorismo ed alla delinquenza comune: "Si tratta di difendere concretamente i valori di libertà, di sicurezza e di giustizia che la Costituzione afferma", leggesi nella relazione che accompagna il disegno di legge per la conversione del decreto in parola; e le adottate misure "ambiscono a realizzare un sistema ben coordinato di norme, senza smagliature, inteso ad elevare la capacità di risposta dell'ordinamento alla provocazione ed alla distruttività della delinquenza e della eversione". Di tale contesto si propone l'abrogazione con un **quesito che - pur con la esclusione, allo stato, dell'art. 6 - alla Corte appare omogeneo ed univoco**, alla luce dei principi in proposito affermati nella sentenza n. 16 del 1978. Con la quale - va poi ricordato - fu egualmente dichiarata ammissibile la richiesta di *referendum* per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152 (disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), nel riflesso che, malgrado la incontestabile varietà di contenuti normativi, doveva riconoscersi che l'iniziativa aveva per oggetto "un particolare complesso di misure legislative eccezionali", adottate "nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine

pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e para – politica"; e che sotto tale aspetto il titolo della legge enunciava già nei suoi tratti essenziali la questione sulla quale il corpo elettorale era chiamato a decidere».

- Sentenza n. 26 del 1981 (Amadei, Paladin)

Dalla motivazione: «2. […] Nel dichiarare legittime le richieste in esame, le rispettive ordinanze dell'Ufficio centrale per il *referendum* hanno tutte insistito sugli inconvenienti e sui dubbi di legittimità costituzionale, cui darebbe luogo la legge 25 maggio 1970, n. 352, non avendo previsto l'ipotesi concretata dai tre *referendum* per la parziale abrogazione della legge n. 194: là dove l'antitesi o il divario comunque riscontrabili fra più richieste così concorrenti non consentissero di provvedere alla concentrazione (in base all'art. 32, quarto e sesto comma, della legge n. 352 del 1970), rimarrebbe cioè insoddisfatta l'esigenza di evitare che le consultazioni referendarie determinino esiti incerti o contradittori o perfino indecifrabili, compromettendo - prima ancora - la stessa libertà di voto dei singoli elettori. Ora, la parte finale delle tre ordinanze, riconosce l'irrilevanza di simili questioni ai fini dei giudizi spettanti all'Ufficio centrale, ma lascia espressamente salva l'eventualità "che norme diverse dall'art. 32 della legge n. 352 del 1970" vengano invece impugnate e sindacate - a questi effetti - da parte di "altri organi competenti": con un riferimento che la memoria dell'Avvocatura dello Stato, pur non sollevando alcuna formale eccezione di legittimità, considera chiaramente rivolto a questa Corte.

Nell'ambito degli attuali giudizi, tuttavia, la Corte è chiamata a valutare la sola ammissibilità delle singole richieste referendarie, come dichiarate legittime da parte dell'Ufficio centrale, in applicazione del solo art. 33, quarto comma, della legge n. 352 del 1970: verificando, cioè, se ognuna di tali richieste non contrasti con le indicazioni dell'art. 75, secondo comma, Cost. o con altri limiti impliciti del *referendum* abrogativo, già evidenziati dalla sentenza n. 16 del 1978. Non soltanto dalla lettera dell'art. 33, quarto comma ("la Corte costituzionale ... decide con sentenza ... quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte ..."), ma anche e soprattutto dalla stessa natura dei giudizi di ammissibilità si desume con chiarezza che - non sarebbe possibile applicare in blocco, costringendo in un'artificiosa unità quesiti referendari autonomi ed inconfondibili, nessuno dei vari criteri di valutazione. In particolar modo, le esigenze di omogeneità, di chiarezza, di non contraddittorietà dei quesiti non avrebbero senso (o assumerebbero significati completamente diversi da quelli che la Corte ha finora tenuto presenti), qualora le richieste non fossero più sindacate una per una, ma venissero prese in esame tutte assieme, in vista della coerenza di questo o di quel risultato complessivo della consultazione. **In altre parole, richieste ritenute ammissibili di per se stesse non potrebbero essere respinte dalla Corte per il solo fatto di concorrere tra loro, proponendosi in vario senso od in varia misura l'abrogazione parziale di una medesima legge**. […]

3. […] Sostanzialmente e complessivamente, tuttavia, la richiesta in questione corrisponde al requisito dell'omogeneità, ponendo agli elettori - secondo la predetta sentenza – "un quesito comune e razionalmente unitario". Le argomentazioni svolte nella memoria del comitato promotore - per cui si tratterebbe di "depenalizzare l'aborto" e, principalmente, di far cadere quello che viene definito il "regime amministrativo monopolistico" caratterizzante la legge n. 194 del 1978 - trovano riscontro nella serie degli effetti abrogativi che obiettivamente la richiesta mira a conseguire. Si chiede, infatti, che il corpo elettorale abroghi le dichiarazioni di principio enunciate dall'art. 1 e coerentemente renda inefficaci l'indicazione delle "circostanze" in presenza delle quali l'art. 4 consente l'interruzione volontaria della gravidanza nei primi novanta giorni, le corrispondenti "procedure" di cui all'art. 5 e

le “modalità” di cui all’art. 8; quanto invece al successivo periodo di gravidanza, la richiesta non incide sulle “circostanze” indicate dall’art. 6 (salvo lo specifico riferimento ai processi patologici “relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro”), ma investe anche in tal fase le “procedure” di cui all’art. 7, nonché i richiami agli articoli dei quali si prospetta l’abrogazione, contenuti negli artt. 9 e 10; del pari, vengono coinvolti nel quesito i referti medici imposti dal primo comma dell’art. 11, le “modalità” che gli artt. 12 e 13 prevedono per le minori di diciotto anni e per le donne inferme di mente, le informazioni che il medico è tenuto a fornire alla donna in virtù dell’art. 14, le corrispondenti sanzioni penali disposte dall’art. 19, nonché dal terzo comma dell’art. 22. In definitiva, dunque, attraverso questa somma di effetti abrogativi il *referendum* “radicale” si propone di sopprimere tutti i procedimenti, gli adempimenti e i controlli di tipo amministrativo (od anche giurisdizionale), che attualmente si riferiscono all’interruzione volontaria della gravidanza, come pure tutte le sanzioni per l’inosservanza delle “modalità configurate dalla legge n. 194”.

4. - La richiesta “massimale” (reg. ord. n. 23) prospetta a sua volta l’abrogazione della legge n. 194 del 1978, nell’intera parte in cui si disciplina e si consente - a certe condizioni – l’interruzione volontaria della gravidanza.

La proposta abrogativa coinvolge, cioè, le “circostanze” previste dagli artt. 4 e 6, tanto per il primo quanto per il secondo periodo di gravidanza; e parallelamente investe le “procedure” e le “modalità” di cui agli artt. 5, 7 ed 8, l’“obiezione di coscienza” del personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie, come regolata dall’art. 9, i relativi compiti che l’art. 10 assegna alle Regioni ed alle istituzioni sanitarie, i referti medici imposti dall’art. 11, le speciali “modalità” configurate dagli artt. 12 e 13, circa le minori di diciotto anni e circa le donne interdette per infermità di mente, “le informazioni e le indicazioni” di cui all’art. 14, l’aggiornamento dei sanitari e degli ausiliari interessati, nei termini previsti dall’art. 15. In contrapposto alla richiesta “radicale”, si tende però ad allargare la sfera dell’illecito, sino a farla coincidere - in sostanza - con quella già determinata dal codice penale del 1930 (anche se viene promossa la soppressione delle particolari ipotesi criminose di cui al terzo, quarto, quinto e settimo comma dell’art. 19, nonché agli interi disposti degli artt. 20 e 21). Mediante l’abrogazione dell’inciso che nel primo comma dell’art. 19 riguarda “l’osservanza delle modalità indicate negli articoli 5 o 8”, si mira infatti ad una integrale ridefinizione di quella figura di reato: la cui fattispecie non sarebbe più rappresentata - una volta intervenuto l’effetto abrogativo - dall’aver omesso di seguire le “modalità” prescritte, bensì dall’avere comunque cagionato l’interruzione volontaria della gravidanza (al pari di ciò che disponeva - pur differenziandosi sul piano terminologico e per la più grave sanzione comminata - il primo comma dell’art. 546 cod. pen.). Così ricostruita, tuttavia, la richiesta corrisponde al requisito dell’omogeneità, in quanto sorretta da un criterio ispiratore fondamentalmente comune (malgrado la prevista abrogazione dell’intero art. 15, sia nella parte concernente le “tecniche ... per l’interruzione della gravidanza”, sia nella parte che attiene ad altre forme di aggiornamento professionale). […]

5. - Quanto alla richiesta “minimale” (reg. ref. n. 24), il quesito che essa prospetta agli elettori può essere così sintetizzato: volete che sia abrogata ogni circostanza giustificativa ed ogni modalità dell’interruzione volontaria della gravidanza, quali sono previste dalla legge n. 194 del 1978, fatta eccezione per l’aborto terapeutico?

Al pari della richiesta “massimale”, qui pure si propone di abrogare le “circostanze” configurate dall’art. 4 e le “procedure” prescritte dall’art. 5, relativamente ai primi novanta giorni di gravidanza (nonché l’intero testo degli artt. 8, 12, 13, 14 e 15). Viceversa, non vengono investite le disposizioni dell’art. 6 (né le connesse “procedure” o “modalità” prescritte dall’art. 7), salvo l’inciso riguardante

le “rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro”, nonché il riferimento alla salute “psichica” della gestante; ed anzi si prevede che tali disposizioni riguardino l’intero periodo di gravidanza, per effetto dell’abrogazione delle parole “dopo i primi novanta giorni”. Il conseguente problema delle relative sanzioni penali, oggi risolto per mezzo di statuizioni diverse, in vista del primo o del secondo periodo di gestazione, viene infine, affrontato attraverso una parziale abrogazione dell’art. 19, primo comma (cui si aggiunge l’abrogazione totale del terzo, quarto, quinto e settimo comma); senza però configurare un nuovo tipo di reato, ma sostanzialmente mantenendo la fattispecie incriminatrice del terzo e quarto comma, attraverso la soppressione del richiamo degli artt. 5 ed 8, operato nel primo comma. In questi termini, dunque, anche la richiesta “minimale” si risolve in un quesito sufficientemente omogeneo».

- Sentenza n. 27 del 1981 (Amadei, Ferrari)

Dalla motivazione: «1. - Nella sentenza n. 16 del 1978 questa Corte ha testualmente affermato “l’esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari”; ha poi ribadito che, “pur se trascurate ed ignorate dal legislatore”, sono tuttavia “necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti”; ha motivato tali assunti, facendo richiamo alla necessità che “i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare la loro possibilità di scelta”, soggiungendo poi che, altrimenti, si inciderebbe “di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli articoli 1 e 48 Cost.)” e che “il popolo stesso dev’essere garantito, in questa sede, nell’esercizio del suo potere sovrano”.

Con le surriportate enunciazioni, il problema della formulazione dei quesiti veniva così impostato, anche se furono lasciate nello sfondo, perché ininfluenti in quei giudizi, le ulteriori implicazioni e precisazioni, che sono deducibili mediante un più ampio svolgimento del tema.

Il *referendum* nel suo significato, prima ancora che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una scelta. E l’elemento, questo della scelta, essenziale e fondamentale per la determinazione del concetto tecnico di *referendum*, come lo è nelle consultazioni popolari in genere e, quindi, anzitutto nelle elezioni. Ma il concetto di scelta, a sua volta, è intimamente legato a quello di possibilità, con la conseguenza che, se non c’è possibilità, non c’è scelta e, se non c’è scelta, come non vi sono elezioni, così non c’è *referendum*. Ora, la possibilità di scelta, cioè il proprium dell’istituto referendario viene meno, quando la libertà di voto dell’elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale, ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l’eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere. Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità.

2. - Quest’esigenza di semplicità, di chiarezza, di non contraddittorietà non è solo nella logica dell’istituto.

Certo, risulterebbe infruttuosa la ricerca di un dibattito su tal punto negli atti dell’Assemblea Costituente, sembrando ai costituenti inimmaginabile che potesse mai sorgere alcun dubbio proprio sull’elemento della possibilità di scelta, in cui il fenomeno referendario si sintetizza. Tuttavia può

considerarsi un cenno in tal senso il riferimento, che in quella sede venne fatto, ai "problemi che possono essere facilmente compresi" ed all'utilità, in tali casi, dell'intervento popolare.
Inoltre, può dirsi che l'esigenza in parola non sia ignorata dalla legge di attuazione dei *referendum* (n. 352 del 1970): in fondo, la norma (art. 32, quarto ed ultimo comma) che prescrive per un verso la concentrazione delle richieste referendarie con uniformità o analogia di materia, e per altro verso prescrive di tenere, invece, distinte quelle che non presentano tali caratteri, mira a soddisfare la chiarezza dei quesiti; al conseguimento dello stesso scopo mira altresì quell'altra norma (art. 30, capoverso), la quale statuisce che, se una richiesta di *referendum* deliberata da un consiglio regionale è approvata da altri consigli regionali, ma con modificazioni, queste devono procedere come proposte distinte da quella. È senz'altro esplicita sul punto la recentissima legge 13 maggio 1980, n. 34 della regione Emilia - Romagna sulla disciplina del *referendum* abrogativo (art. 2, secondo comma), la quale non solo afferma che l'oggetto del quesito deve essere "formulato in termini semplici e chiari", ma ribadisce che l'indicazione dell'oggetto può venire omessa, "allorquando le altre indicazioni di per sé soddisfino le esigenze di chiarezza e univocità del quesito".
Non può pertanto non ammettersi che nelle consultazioni referendarie la partecipazione sarebbe fittizia, solo nominale, meramente rituale, quando il quesito risultasse contraddittorio, ingenerando perciò nell'elettore una irresolutezza superabile solo con una opzione che contraddirebbe alla stessa logica referendaria.
E quando il quesito non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio. Infatti, allora, la possibilità di scelta degli elettori può apparire fittizia, non essendo in realtà ad essi data altra possibilità di scelta, che o esprimere un voto non genuino, o scegliere di non scegliere.
3. - Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di *referendum* per l'abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977, n. 968 deve essere dichiarata inammissibile.
[…]
4. - La legge in parola si compone di 37 articoli, distribuiti in 11 titoli. Il quesito consiste nella richiesta di abrogazione totale di 3 titoli su 11 e, in tutto o in parte, di 25 articoli su 37. In particolare, i titoli da eliminare sarebbero il III, il VI ed il IX. Il titolo III ha per dichiarato oggetto l'"esercizio della caccia" e si compone degli articoli 8, 9 e 10. L'articolo 8, quello che maggiormente rileva, e che ha l'identica epigrafe del titolo, dispone testualmente che "l'esercizio della caccia è consentito" (primo comma); che "la caccia può essere esercitata da chi ... sia munito della relativa licenza e di un'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi" (sesto comma); che "per l'esercizio venatorio è altresì necessario essere muniti di un tesserino" (ultimo comma). Gli altri due articoli (9 e 10) precisano, rispettivamente, quali sono i "mezzi di caccia" consentiti e cosa debba intendersi per "caccia controllata". Il titolo VI, riguardante "licenza di caccia - esami", consta, invece, di due soli articoli, di cui l'uno (art. 21) statuisce che "la licenza di porto d'armi per uso di caccia" (primo comma) "può essere rilasciata dopo il conseguimento della abilitazione all'esercizio venatorio a seguito di esame" (secondo comma), e l'altro (art. 22) disciplina le modalità per lo svolgimento di detto esame, nonché la durata della licenza ed il rinnovo della stessa. Il titolo IX, infine, di cui sono oggetto le "associazioni venatorie", si compone anche esso di due soli articoli (29 e 30), che hanno per epigrafe, rispettivamente, "riconoscimento ed iscrizioni" e "compiti delle associazioni venatorie riconosciute". Specificamente, l'art. 29, dopo avere enunciato che "le associazioni venatorie sono libere" (primo comma), indica i requisiti per il loro riconoscimento (secondo comma), mentre l'art.

30 elenca i compiti delle associazioni riconosciute, tra cui quelli di "organizzare i cacciatori" e di "promuovere e diffondere tra i cacciatori una coscienza venatoria".
5. - Se il quesito fosse stato contenuto nella richiesta di abrogazione dei suddetti titoli ed articoli, con l'aggiunta, tutt'al più, del secondo comma dell'art. 11, esso non avrebbe dato motivo a dubbii sulla propria coerenza. Risulterebbe, infatti, chiaro, che, in seguito all'eventuale risultato positivo del *referendum*, scomparirebbe la vigente disciplina della caccia e scomparirebbero la licenza di caccia, la (polizza di) assicurazione, il tesserino, l'abilitazione all'esercizio venatorio ed il relativo esame, le associazioni venatorie ed i loro compiti.
Senonché, indulgendosi al metodo della elaboratezza, che non si addice ed, anzi, contraddice all'istituto generale della abrogazione, si è preferito compiere tale falcidia negli altri articoli, negli altri commi - persino di singole parole - , da fare apparire giuridicamente significanti le parti residue. Ma proprio per questo il quesito può cominciare ad apparire nebuloso, quando licenza, tesserino, polizza di assicurazione ricompaiono attraverso l'art. 28, primo comma, **che non è compreso**, infatti, nelle sovrabbondanti mutilazioni di cui la legge è stata fatta oggetto. Se la caccia è vietata, il suo esercizio è illecito e risulta contraddittorio il fatto che ai cacciatori di frodo si chieda dagli agenti di vigilanza l'esibizione della licenza, del tesserino, della polizza di assicurazione.
Il quesito perde sempre più chiarezza e, correlativamente, divengono sempre meno compiutamente ed immediatamente intelligibili il genuino e compiuto senso e l'effettiva portata della proposta abrogativa di fronte alla formulazione di questa a riguardo dell'art. 31. In detto articolo, e precisamente nel primo dei due commi di cui esso si compone, il legislatore ha stabilito le sanzioni, in caso di violazione della normativa sulla caccia, enunciandole ordinamente in distinti accapo, contrassegnati con le lettere dell'alfabeto da a) ad n), ognuno dei quali corrisponde ad una distinta ipotesi di violazione amministrativa.
Ebbene, viene proposta l'abrogazione parziale esclusivamente dell'ipotesi sub a), la quale prevede la "sospensione della concessione della licenza fino a tre anni", e non anche delle altre, che perciò rimarrebbero in vigore. Ma così è facile smarrirsi in un sistema, in cui, anche dopo che la caccia sia stata vietata, ricompare la licenza, sia pure per disporne la sospensione, come nelle ipotesi sub b), c) ed e), ovvero la revoca, come nelle ipotesi sub d) ed f), ovvero ancora la esclusione definitiva della sua concessione, come nella già menzionata ipotesi sub f); ricompare la polizza di assicurazione, come nelle ipotesi sub b) ed i); ricompare il tesserino, come nelle ipotesi sub g), h) ed i). Il disorientamento non può non crescere, quando dal raffronto tra richieste e mancate richieste di abrogazione risulta che, pur dopo che la caccia sia divenuta illecita, le regioni "sono autorizzate ad istituire una tassa di concessione regionale ... per il rilascio dell'abilitazione" all'esercizio venatorio (art. 24, primo comma), e che la suddetta "tassa di rinnovo non è dovuta, qualora non si eserciti la caccia durante l'anno" (art. 24, terzo comma).
6. - Non si pongono in questione la coerenza e chiarezza del quesito referendario negli intenti del comitato promotore, ancorché in una delle due memorie presentate a questa Corte si ammetta che la proposta abrogativa può già aver dato luogo a differenti interpretazioni sul suo vero significato, sia pure per colpa di certe prospettazioni di alcuni sostenitori del *referendum* e per il modo in cui il dibattito si è svolto nella pubblica opinione.
Il problema che qui rileva è pur sempre quello della semplicità, chiarezza, inconfondibilità, non contraddittorietà del quesito, che non è legato alla quantità, e neppure alla superfluità, dei tagli operati alla legge abroganda. Infatti, una proposta abrogativa, che risulti esuberante rispetto alla stringatezza che è propria dell'istituto dell'abrogazione e della relativa formula, incorre in censura di incoerenza,

non già per il numero delle mutilazioni apportate al testo normativo, ma per l'incoerenza, che dall'insieme delle mutilazioni deriva al quesito referendario.
Nella specie, la formulazione, oltre a quanto in precedenza già rilevato sul punto, risulta costituita di altri rimaneggiamenti ancora, che possono far dubitare dell'uniformità dei criteri seguiti nelle copiose amputazioni di vario grado apportate alla legge, e che perciò, se chiarezza e coerenza vanno valutate e misurate sulla realtà, accrescono ed aggravano la contraddittorietà del quesito. A titolo meramente esemplificativo: le associazioni "venatorie" conservano tale aggettivo negli artt. 4, primo comma, e 5, secondo comma, in quanto non investiti dall'abrogazione, mentre ne vengono mutilate nell'art. 27, primo comma, perché qui l'aggettivo è fatto oggetto di richiesta abrogativa; in quest'ultimo articolo, gli agenti venatori rimangono "dipendenti dagli enti delegati" nel primo comma, ma non lo sono più nel quarto comma, perché l'abrogazione di tale locuzione non viene chiesta anche nel primo comma, ma solo nel quarto; si travolge, mediante la proposta di abrogazione dell'art. 16, la potestà delle regioni di prevedere e regolamentare gli "appostamenti fissi", ma si lascia in vigore l'ultima parte dell'art. 24, secondo cui "gli appostamenti fissi ... sono soggetti a tasse regionali".
E così dalla combinata lettura delle abrogazioni chieste e di quelle non chieste, anche di un identico vocabolo o locuzione, persino in uno stesso articolo, non può dirsi che il quesito emerga con gli ineludibili caratteri della chiarezza, semplicità e coerenza. Basti da ultimo considerare che, proprio in conseguenza della contraddittorietà nascente dal quesito, sembrerebbe, essendosi **omesso di comprendere nella richiesta abrogativa** anche l'ipotesi sub g) dell'art. 20 della legge, che la caccia a rastrello, purché con non più di tre persone, sia consentita, pur dopo il generale divieto dell'esercizio venatorio. E pertanto alla motivazione che precede non può non conseguire la dichiarazione di inammissibilità della richiesta referendaria in epigrafe».

- Sentenza n. 28 del 1981 (Amadei, De Stefano)
Dalla motivazione: «Il Comitato promotore del *referendum* ora in esame, contesta, nella presentata memoria, la fondatezza dei motivi posti dalla richiamata sentenza n. 16 del 1978 a base del criterio della "omogeneità" come requisito essenziale del quesito referendario. Ma la Corte non ravvisa argomenti che possano indurla a discostarsi dai principi allora formulati, che anzi ritiene di dover pienamente confermare, rinviando in proposito alla trattazione condotta nella sentenza n. 27 di data pari alla presente, con la quale è stata dichiarata inammissibile la coeva richiesta di *referendum* per l'abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977, n. 968, sulla disciplina della caccia.
Nella sua memoria il Comitato afferma inoltre che questa volta il quesito referendario è stato comunque formulato tenendo conto delle censure mosse dalla Corte al precedente quesito, e perciò eliminando dal suo oggetto tutte quelle norme del codice penale "che allora furono ritenute eterogenee rispetto a quelle di cui oggi viene proposta l'abrogazione". Infatti, tutte le norme rimaste comprese nel quesito - vien precisato - concernono solo reati che, anche se classificati in vario modo, si concretano pur sempre "in una comunicazione verbale o scritta, in sé considerata, e quindi sullo stabilirsi di una trasmissione di dati del pensiero da uno ad altri soggetti, oppure all'inverso nell'acquisizione di informazioni". In tale categoria "sono altresì inclusi reati di associazione che, mentre si consumano con espressioni reciproche di volontà tra gli associati, hanno finalità specifiche riconducibili, in vario modo, in tutto o in parte, ad espressioni del pensiero e dell'attività politica e sono in larga misura strumentali anche rispetto ai reati di cui sopra". Le norme anzidette "caratterizzano in modo tipicamente autoritario, improntato alla "ragion di Stato", diffidente e dura verso le manifestazioni del pensiero, il codice penale vigente". Considerazioni, queste, che "valgono

anche a qualificare l'omogeneità dell'intento specifico di quanti saranno chiamati a votare per o contro l'abrogazione, essendo riconducibile l'atteggiamento positivo o negativo rispetto a tutte ed a ciascuna delle norme in questione, ad un'unica matrice politico – culturale".

Dal suo canto l'Avvocatura dello Stato, nella memoria, pur riconoscendo che l'attuale richiesta referendaria, rispetto a quella presentata nel 1977 per l'abrogazione di novantasette articoli dello stesso codice penale, appare semplificata, essendo stata limitata, come precisato dai promotori, alle norme che disciplinano i reati d'opinione, riunione ed associazione, ritiene che anche questa volta debba essere dichiarata inammissibile. Invero, non soltanto alcune delle norme di cui si propone l'abrogazione puniscono reati che non possono definirsi di opinione, come, a titolo di esempio, gli articoli 256 (procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato), 270 (associazioni sovversive), 279 (lesa prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica), 305 (cospirazione politica mediante associazione). Ma gli stessi articoli che pacificamente configurano reati di opinione, tutelano, a loro volta, beni giuridicamente diversi. Il quesito si rivela, dunque, carente della necessaria ed imprescindibile "omogeneità".

La Corte ritiene fondate le conclusioni cui perviene l'Avvocatura dello Stato. In proposito occorre anzitutto considerare che la "omogeneità" del quesito referendario non può essere vagliata - come già puntualizzato nella sentenza n. 16 del 1978 - alla stregua degl'intendimenti soggettivi dei presentatori e dei sottoscrittori della richiesta: né tanto meno in relazione ai mutevoli intenti che potrebbero indurre gli elettori a votare per o contro l'abrogazione. **Nella ipotesi in cui formi oggetto del quesito una pluralità di norme, come nella specie, devesi, invece, ricercare se dalle norme medesime, obiettivamente considerate nella loro struttura e nella loro finalità, sia dato porre in evidenza un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione delle norme in cui si concreta, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al dilemma**. In ciò si realizza appunto quella caratteristica di chiarezza, di inconfondibilità della domanda, che, in una con le concomitanti caratteristiche di semplicità e di univocità, sole possono soddisfare l'esigenza di "nettezza" del quesito, a sua volta postulata dalla "nettezza" della scelta, secondo quanto affermato dalla già citata sentenza n. 27 di pari data.

Ora i trentuno articoli oggetto della richiesta in esame sono forzosamente e soggettivamente conglobati dai promotori in un unico contesto, mentre molteplici sono i parametri che obiettivamente li differenziano. I reati perseguiti sono in maggioranza delitti, ma alcuni di essi sono semplici contravvenzioni; alcuni sono reati di pericolo, altri di danno; dei delitti perseguiti alcuni possono venir qualificati come delitti politici, altri come delitti comuni. La stessa tripartizione adoperata dai promotori, di reati di opinione, riunione ed associazione, postula significativamente una pluralità di condotte, che certo non possono tutte ricondursi univocamente alla manifestazione del pensiero. Ma soprattutto determinante, ai fini della eterogeneità che indubbiamente ne consegue, è la profonda diversità - che più rileva nella coscienza sociale e maggiormente quindi incide sulla libertà di scelta dell'elettore - dei beni tutelati, che vanno dagl'interessi concernenti la vita dello Stato nella sua essenza unitaria, al regolare funzionamento della pubblica Amministrazione, all'ordine pubblico, per giungere fino al sentimento religioso.

Anche questa volta, pertanto, dalle disposizioni del codice penale delle quali si propone l'abrogazione, non è dato estrarre un quesito comune, razionalmente unitario; e la richiesta in esame va, pertanto, dichiarata inammissibile».

- Sentenza n. 29 del 1981 (Amadei, De Stefano)

Dalla motivazione: «Nella memoria presentata dal Comitato promotore si precisa trattarsi di "articoli relativi all'inquadramento del Corpo stesso tra le Forze armate dello Stato, alla caratterizzazione militare ed all'attribuzione al medesimo di compiti prettamente militari"; l'abrogazione che di essi si propone al corpo elettorale "mira alla smilitarizzazione di un Corpo", le cui peculiari funzioni "non sono necessariamente e naturalmente riconducibili a quelle delle Forze armate".

L'Avvocatura dello Stato eccepisce, però, che appare anzitutto violato il principio della "omogeneità" del quesito referendario, affermato da questa Corte con la sentenza n. 16 del 1978, "perché la richiesta investe temi diversi ed eterogenei, quali la sottrazione del Corpo della Guardia di finanza a compiti di difesa militare nonché a compiti di sicurezza interna, rispetto ai quali il corpo elettorale potrebbe voler assumere posizioni differenziate".

L'obiezione è fondata. La Corte, prendendo in considerazione le disposizioni oggetto del quesito, riconosce che alcune di esse sono direttamente collegate all'attuale carattere militare del Corpo: come l'art. 1, comma secondo, a norma del quale esso fa parte integrante "delle Forze armate dello Stato", ed ha, fra gli altri compiti, quello di "concorrere alla difesa politico - militare delle frontiere, e, in caso di guerra, alle operazioni militari"; come l'intero art. 2, che elenca i gradi gerarchici in cui è ordinato il suo "personale militare"; come l'intero art. 10, che rende applicabile "ai militari del Corpo" "il regolamento di disciplina militare per l'Esercito e la legge penale militare". Anche di altri articoli, poi, si potrebbero citare espressioni ed incisi, investiti dal quesito, egualmente riconducibili al carattere militare del Corpo. Ma va nel contempo rilevato che altra disposizione, pur essa proposta per l'abrogazione, disciplina, invece, un aspetto diverso e non necessariamente conseguente alle funzioni militari del Corpo: è lo stesso comma secondo dell'art. 1, che, nello specificare distintamente i compiti che il Corpo è chiamato ad assolvere, affianca a quello prettamente militare dianzi ricordato, ed agli altri rimasti estranei al quesito, quello di "concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica".

[…]

Il quesito referendario non riveste, pertanto, il necessario carattere di **univocità**, articolandosi su due temi distinti e non omogenei (difesa militare e sicurezza interna), suscettibili di determinare atteggiamenti differenziati nel corpo elettorale, la cui possibilità di scelta risulterebbe coartata dalla obbligata unicità della risposta».

- Sentenza n. 30 del 1981 (Amadei, De Stefano)

Dalla motivazione: «La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, e sulla cui ammissibilità la Corte è ora chiamata a pronunciarsi, investe, come si rileva dal quesito, alcune parti degli artt. 12, 26 e 54 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). L'art. 12 detta i criteri per la formazione delle tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope soggette a controllo. Si propone la eliminazione dal primo comma delle disposizioni che fanno obbligo di indicare nella tabella I tetraidrocannabinoli e i loro analoghi, e nella tabella II la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, le sostanze ottenibili per sintesi o semisintesi che siano ad essi riconducibili per struttura chimica o per effetto farmacologico (ad eccezione dei tetraidrocannabinoli e dei loro analoghi), e le preparazioni contenenti tali sostanze. Dall'art. 26, primo comma, si propone di eliminare il riferimento alle piante di canapa indiana, che verrebbero così sottratte al divieto di coltivazione nel territorio dello Stato.

Infine l'art. 54 prevede il prelevamento di campioni nel caso di importazione di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle indicate dall'art. 12; si propone di eliminare, nel terzo comma, il riferimento alla resina di canape ed alla canapa indiana. **Il referendum persegue dunque, come si desume anche dalla memoria presentata dal Comitato promotore, lo scopo di liberalizzare la coltivazione, il commercio, la detenzione, l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati (hashish e marijuana).**
Il quesito non offre adito a censure sotto il profilo della sua "omogeneità". Occorre perciò verificare se sussista alcuna delle altre ragioni di inammissibilità enunciate dalla Corte nella sentenza n. 16 del 1978».

- Sentenza n. 31 del 1981 (Amadei, De Stefano)
Dalla motivazione: «La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, e sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, investe, come si rileva dal quesito, gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 della legge 2 agosto 1975, n. 393 (Norme sulla localizzazione delle centrali elettro - nucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica). Gli articoli da 1 a 7 sono compresi nel Capo I (Centrali elettronucleari); gli articoli 20 e 22 nelle Disposizioni finali e transitorie.
Le disposizioni suindicate regolano le varie fasi del procedimento per la localizzazione delle centrali elettro - nucleari, la cui costruzione è affidata all'ENEL; il quesito referendario, avendo a suo oggetto un complesso normativo riconducibile ad una matrice unitaria, può essere riconosciuto "omogeneo", alla luce dei principi affermati dalla Corte nella sentenza n. 16 del 1978. Occorre perciò verificare se sussista alcuna delle altre ragioni d'inammissibilità enunciate dalla Corte in quell'occasione».

- Sentenza n. 49 del 1981 (Amadei, De Stefano)
Dalla motivazione: «Compete ora a questa Corte, come già innanzi detto, verificare se sussistano eventuali ragioni di inammissibilità in ordine al quesito referendario così modificato. In proposito va ricordato che con la richiamata sentenza n. 22 del 1981 si è già affermato che "le altre disposizioni del d.l. n. 625 del 1979, come modificato dalla legge di conversione n. 15 del 1980, appaiono informate, pur nella varietà dei loro contenuti, ad un principio comune, che conferisce alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà", e che il quesito, "pur con la esclusione, allo stato, dell'art. 6, risulta omogeneo ed univoco, alla luce dei principi enunciati nella sentenza n. 16 del 1978.
Le stesse conclusioni la Corte ritiene di dover confermare, una volta che nel contesto normativo del quale si propone la totale abrogazione, viene reinserito, per effetto della sua prorogata applicabilità, quell'art. 6, che appare preordinato, al pari delle altre disposizioni, al medesimo intento perseguito dal legislatore, di apportare, cioè, in una fase di emergenza, "modifiche all'intero sistema di prevenzione e repressione nell'ambito penale, in funzione preminente, appunto, della lotta al terrorismo ed alla delinquenza comune".
Persiste, pertanto, nella richiesta referendaria in esame, pur dopo l'apportata modifica, il già riscontrato requisito di omogeneità. Né si riscontra, per effetto della modifica stessa, alcun'altra ragione d'inammissibilità. La richiesta va dunque dichiarata ammissibile nei nuovi termini indicati dall'Ufficio centrale con le citate ordinanze».

- Sentenza n. 27 del 1982 (Elia, Maccarone)

Dalla motivazione: «3. – […] Conclusivamente può affermarsi che **l'elemento essenziale della omogeneità dei quesiti referendari debba in concreto essere inteso nel senso che l'unitarietà della proposta abrogativa emerga dalla constatata esistenza di un principio comune univocamente ispiratore delle norme investite e dalla parallela univocità delle conseguenze abrogative**, in modo da consentire una scelta libera dell'elettore, con particolare riguardo alla necessità che le conseguenze dell'abrogazione siano chiaramente e immediatamente intelligibili al momento del voto, onde realizzare pienamente lo scopo essenziale dell'istituto del *referendum*, cioè la libera, consapevole e precisa espressione della volontà popolare in ordine ai quesiti proposti.

3. - Ciò premesso, occorre ora considerare:

a) con l'eliminazione dal testo dell'art. 28 delle parole "locali delle associazioni sindacali nazionali", si vuol conseguire l'estensione della facoltà di proporre ricorso al Pretore contro i comportamenti antisindacali del datore di lavoro, facoltà prima limitata appunto agli "organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse", a qualsiasi "organismo che vi abbia interesse";

b) con l'eliminazione del numero minimo di dipendenti posto dall'art. 35 quale limite per l'applicabilità dell'art. 18 (reintegrazione nel posto di lavoro nel caso di riconosciuta illegittimità del licenziamento) nonché del titolo terzo dello Statuto dei lavoratori (disciplina dell'attività sindacale) si vuole che la predetta normativa sia applicabile, in relazione a ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo che occupi "più dipendenti", e, quindi, in caso estremo, anche due soltanto;

c) con l'eliminazione delle parole dell'art. 37 sottoposte a *referendum* si vuole rendere applicabile lo Statuto dei lavoratori ai "dipendenti pubblici" in genere, salvo restando il disposto dell'ultima parte dell'articolo stesso.

4. - Ciò posto, passando alla verifica della rispondenza dei quesiti ai criteri sopra richiamati, deve giungersi ad una risposta negativa.

Invero le proposte abrogative si articolano in realtà su temi distinti per il loro oggetto e non omogenei riflettenti, da un lato, l'organizzazione dell'attività sindacale dal punto di vista dei soggetti legittimati a promuoverla e, dall'altro, il campo di applicazione della tutela degli interessi dei lavoratori sotto duplice, differenziato profilo. Di talché, nella specie, l'elettore ben potrebbe non concordare su tutte le proposte avanzate, non legate da un nesso di inscindibile coerenza logica e sostanziale, mentre è, invece, costretto a fornire una risposta unica in sede di espressione del voto. Ben potrebbe cioè l'elettore condividere l'una o l'altra delle soluzioni abrogative ma non tutte, mentre dovrebbe invece necessariamente rispondere "sì" o "no" in relazione al loro complesso.

Infatti, la risposta positiva all'attribuzione agli "organismi" predetti della facoltà di azione sindacale non suppone necessariamente la risposta altrettanto positiva alla riduzione del numero minimo di dipendenti e, ancor meno, alla estensione a tutti i dipendenti pubblici dell'applicabilità dello Statuto dei lavoratori, essendo ben ipotizzabile che la visione dei connessi problemi economico-sociali si presenti in modo diversificato all'elettore appunto per la loro diversa oggettività, investendo essi, da un lato, la titolarità dell'azione sindacale, e dall'altro l'unificazione di tutti i rapporti di lavoro sotto una comune disciplina, gravide entrambi oltre tutto di conseguenze non chiaramente definibili a priori.

Ciò esime la Corte dal portare il suo esame sulla chiarezza ed univocità dei singoli quesiti referendari.

5. - Né la situazione in esame è comparabile con quelle concernenti i *referendum* sulla legge 22 maggio 1975, n. 152 recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" (sent. 16/78) e sul d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica" (sent. 22/81), che potrebbero presentare qualche apparente analogia con l'attuale questione all'esame della Corte.
In entrambi i casi ora citati, è vero, questa Corte ha ritenuto omogenea la proposta di abrogazione sulla base della riconosciuta esistenza del comune intento di garanzia dell'ordine pubblico e della difesa della libertà democratica contro la delinquenza perseguito dalle leggi complessivamente sottoposte a *referendum* e della correlativa unitarietà delle proposte abrogative che rispettivamente le concernevano. Ma si trattava allora di quesiti che consentivano la riduzione ad un concetto unitario delle varie norme o parti di norme sottoposte a *referendum* e quindi ad una inequivocabile unitarietà delle risposte, per la ben precisa delimitazione della materia già formalmente operata dal legislatore; mentre, come testé si è visto tale necessaria coerenza esula dalla materia in esame, di fronte alla quale l'elettore, come già rilevato, potrebbe assumere atteggiamenti e formulare giudizi non necessariamente univoci».

- Sentenza n. 35 del 1985 (Elia, Paladin)
Dalla motivazione: «3. […] b) Del pari, non ha pregio sul piano giuridico la tesi per cui la richiesta in esame sarebbe incongruamente formulata, e dunque dovrebbe venir dichiarata inammissibile, per non aver coinvolto l'intero complesso dei provvedimenti adottati con il decreto-legge n. 70. Queste misure si differenziano profondamente, infatti, sia per i loro contenuti sia per i soggetti che vi sono interessati; sicché non si riscontra, nel presente caso, quella "contraddittorietà ed incoerenza tra la proposta abrogativa di alcune norme e la prevista permanenza di altre nello stesso contesto normativo", in nome della quale la Corte dichiarò inammissibili - mediante le sentenze nn. 27 e 29 del 1981 - le richieste referendarie concernenti la disciplina della caccia e l'ordinamento della Guardia di finanza.
In altre parole, la presenza di misure atte a compensare il sacrificio economico imposto ai lavoratori dipendenti, in forza dell'art. 3 del decreto - legge n. 70, concorre a dimostrare che il legislatore non ha violato i criteri di ragionevolezza ed ha inteso perseguire i "fini sociali", di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione (come si è già ritenuto nel giudizio sulla legittimità costituzionale del "taglio" della scala mobile); ma non rileva in un giudizio concernente l'ammissibilità d'una richiesta referendaria, che obbedisce in maniera coerente ed inequivoca alla scelta liberamente adottata dai promotori e dai sottoscrittori. Ed è solo al corpo elettorale, non a questa Corte, che spetta di pronunciarsi sull'intrinseca bontà della scelta stessa».

- Sentenza n. 26 del 1987 (La Pergola, Conso)
Dalla motivazione: «2. - La richiesta referendaria deve essere ammessa.
Non è dato, infatti, di ravvisare né alcuna delle cause ostative espressamente indicate nell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, né alcuna delle ragioni di inammissibilità desumibili dall'ordinamento costituzionale (v. sentenza n.16 del 1978).
3. - Più in particolare, non appare seriamente contestabile l'omogeneità ed univocità di un quesito con cui si viene a coinvolgere nella sua interezza lo specifico regime che, allo stato attuale della legislazione, contraddistingue la responsabilità civile dei magistrati».

- Sentenza n. 27 del 1987 (La Pergola, Casavola)

Dalla motivazione: «1. - La natura del *referendum* abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una *ratio* altrettanto puntuale. Il quesito referendario è dotato di siffatta *ratio* quando in esso sia incorportata l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo. **Dinanzi ad una norma elettorale la pura e semplice proposta di cancellazione, insuscettiva di indicazioni desumibili da meri riferimenti al sistema, non è di per sé teleologicamente significativa. L'ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione, impedisce che si instauri l'alternativa tra l'oggetto di cui si vuole l'eliminazione e il suo contrario**.

L'assenza di manifesta e chiara alternativa impedisce che il voto dei cittadini si renda con quella consapevolezza nella scelta, che è irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa.

2. - Nella specie si propone di caducare norme elettorali contenute nella legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, organo la cui composizione elettiva è esplicitamente disposta dall'art. 104 della Costituzione.

Il nesso di strumentalità tra gli artt. 25, 26 e 27 della legge suddetta e il carattere elettivo dell'organo è di tutta evidenza.

Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere.

Il *referendum* popolare abrogativo si palesa nella specie strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio *sine ratione*.

3. - stano dunque alla sottoposizione del tema in esame al voto popolare due concorrenti ragioni: l'una attinente alla consapevolezza del voto, in assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito; l'altra derivante dalla indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione».

- Sentenza n. 28 del 1987 (La Pergola, Ferrari)

Dalla motivazione: «3. - Per quanto riguarda il merito e con riferimento in primo luogo alla richiesta di *referendum* per l'abrogazione parziale della legge n. 968 del 1977, è opinione della Corte che tale richiesta debba essere dichiarata inammissibile. Ritiene la Corte che non deve essere sottoposto a consultazione popolare un quesito di dubbio significato. L'articolo 1 della legge de qua, non coinvolto nella richiesta referendaria, proclama che "la fauna selvatica italiana costituisce patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelato nell'interesse della comunità nazionale". Questo è il principio ispiratore della legge, che del resto si ravvisa già nel titolo ("princìpi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia"), ove appunto questa disciplina appare enunciata in funzione della protezione e della tutela della fauna. Ma la richiesta referendaria, nel momento stesso in cui mette al riparo il trascritto principio, propone all'elettorato l'abrogazione: dell'art. 3, che vieta "in tutto il territorio nazionale, ogni forma di uccellagione"; dello art. 10, secondo

cui "il territorio nazionale è sottoposto al regime gratuito di caccia controllata"; dell'art. 11, primo comma, che pone il divieto di "abbattere, catturare, detenere o commerciare esemplari di qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica italiana"; dell'art. 20, che contiene un elenco di specifici divieti; dell'art. 31, che prevede le sanzioni amministrative. La richiesta di abrogazione degli indicati articoli sembra volta a limitare, non già l'attività venatoria, ma la protezione e la tutela della fauna. Vero è che, chiedendosi anche l'abrogazione dell'art. 8, a sensi del quale "l'esercizio della caccia è consentito", sembrerebbe mirarsi al divieto di caccia, ma la constatazione che dalla richiesta referendaria sono esclusi gli artt. 21 e 22, i quali lasciano sopravvivere "la licenza di porto d'armi per uso di caccia" e l'"abilitazione all'esercizio venatorio", rende ambiguo anche questo punto. E poiché il quesito, creando disorientamento, risulta privo di quella chiarezza, che assicura l'espressione di un voto consapevole, a giudizio della Corte il *referendum* non deve essere ammesso. Senza dire che in tal modo si verrebbero a produrre nell'ordinamento, in caso di approvazione, innovazioni non consentite al *referendum* abrogativo.
4. - Ad analoga conclusione si deve pervenire nei confronti della richiesta di *referendum* per la abrogazione dell'art. 842 codice civile. Comprendendo tale articolo due materie distinte (caccia e pesca), la richiesta preclude all'elettore che sia favorevole all'abrogazione di una sola fra le due ipotesi normative di operare una scelta fra esse, confondendolo, e di conseguenza incidendo sulla libertà del diritto di voto».

- Sentenza n. 63 del 1990 (Saja)
Dalla motivazione: «10. - Infine, rileva la Corte che il quesito si presenta chiaro, univoco ed omogeneo, in quando diretto ad abrogare il vigente regime della caccia sportiva, come previsto e regolato dalla legge n. 968 del 1977.
Ciò non esclude del tutto la plausibilità di qualche rilievo critico, ma alcune imperfezioni risultano inevitabili in *subiecta materia* e sono comuni, peraltro, com'è stato giustamente osservato, agli ordinari procedimenti di normazione. Decisiva è invece la possibilità, certamente sussistente, che l'elettore possa esprimere consapevolmente la propria volontà sul tema proposto: il che, a differenza di quanto ritenuto dalla Corte con le decisioni nn. 27 del 1981 e n. 28 del 1987, relative alle precedenti richieste vertenti sulla stessa materia ma diversamente formulate, consente di ritenere ammissibile quella attuale.
11. - Ad analoga conclusione occorre pervenire rispetto alla seconda richiesta di *referendum*, concernente la disposizione dell'art. 842, primo e secondo comma, codice civile, presentandosi il relativo quesito del pari chiaro, univoco ed omogeneo: tale quindi da consentire all'elettore di esprimere la sua volontà con piena consapevolezza. Esso manifesta inequivocabilmente l'intento di generalizzare il divieto di accedere nel fondo altrui per l'esercizio della caccia, anche se non ricorrano le due condizioni attualmente previste dalla disposizione in discussione (recinzione del fondo o esistenza di colture suscettibili di danno).
Del resto in precedenza la Corte aveva ritenuto il quesito inammissibile sol perché esso comprendeva anche il terzo comma dello stesso articolo, relativo ad una diversa materia, quale la pesca (sent. n. 28 del 1987)».

- Sentenza n. 64 del 1990 (Saja, Caianiello)
Dalla motivazione: «3. - Chiarito che la proposta di *referendum* non interferisce con la normativa comunitaria, l'iniziativa referendaria appare, sotto gli altri profili, ammissibile. Non si ravvisa, difatti,

alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o desumibili dalla disciplina costituzionale del *referendum* abrogativo (cfr. in proposito la sent. n. 16 del 1978). In particolare, sussistono i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito in quanto la disposizione oggetto del *referendum*, obiettivamente considerata nella sua struttura e finalità, contiene effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.
Né è rilevante la circostanza che il quesito non riguardi anche il successivo art. 6 della stessa legge n. 283 del 1962. Le due disposizioni hanno, difatti, oggetti diversi, concernendo la prima il limite di tolleranza dei residui tossici presenti negli alimenti al momento della commercializzazione, della distribuzione, della immissione al consumo mentre la seconda riguarda il regime delle autorizzazioni, dei controlli e delle registrazioni, da parte del ministero della sanità, delle sostanze – fitofarmaci e presidi – da usarsi in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle derrate alimentari immagazzinate».

- Sentenza n. 65 del 1990 (Saja, Greco)
Dalla motivazione: «Anche l'esame della sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito ha esito positivo in quanto la disposizione oggetto del *referendum*, obiettivamente considerata nella sua struttura e finalità, contiene effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.
Ed invero, l'intendimento dei promotori del *referendum* è diretto, con l'abrogazione parziale dell'art. 35, primo comma, citato, ad ampliare la tutela dei lavoratori nelle unità produttive indipendentemente dal numero dei relativi dipendenti».

- Sentenza n. 47 del 1991 (Conso)
Dalla motivazione: «4.1. – […] Vi è, comunque, un'altra esigenza che occorre pur sempre rispettare: ed è l'esigenza insita nell'imprescindibile portata che questa Corte attribuisce alla chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990).
La stessa esigenza va tenuta presente anche per quanto concerne l'addebito mosso alla struttura formale del quesito. Come in più di un'occasione (sentenze n. 27 del 1981 e n. 28 del 1987) questa Corte ha sottolineato, la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste - di per sé destinate a perdere ogni ragione di sopravvivenza eventualità di un'abrogazione delle parti espressamente indicate nel quesito - potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori. **Ancora una volta, è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento.**
4.2.- Intesa come «inconfondibilità della domanda» da sottoporre agli elettori (sentenza n. 28 del 1981), nel rispetto della fondamentale esigenza che sia loro garantita l'espressione di un voto consapevole (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990), la chiarezza del quesito comporta, in negativo (sentenza n. 16 del 1978), l'inammissibilità del quesito «sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle

questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare no in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate».

Ad evitare il determinarsi di cosi insuperabili inconvenienti, il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), «un criterio ispiratore fondamentalmente comune» o «un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990) e, qualora si tratti dell'abrogazione di una legge elettorale relativa alla composizione ed al funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, anch'essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987).

Univocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito.

Naturalmente, l'analisi volta a verificare in concreto se il quesito sia chiaro, univoco ed omogeneo non può che essere condotta singolarmente richiesta per richiesta.

5.- Passando così dal generale al particolare, la prima richiesta da analizzare, nel rispetto dell'ordine di presentazione, è quella che investe la legge 6 febbraio 1948, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Norme per la elezione del Senato della Repubblica», in varie parti (riguardanti, complessivamente, dodici commi) degli artt. 9, 17, 18 e 19.

In sintesi, con il *referendum* in questione, si persegue l'abrogazione delle norme che prevedono: a) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa Regione; b) l'elezione in ogni collegio del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dei candidati che hanno conseguito detto quorum; c) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che abbia ottenuto, nel collegio, la maggioranza semplice dei voti validi solamente se questo collegio risulti l'unico, tra quelli inclusi nella Regione, in cui nessun candidato abbia conseguito il quorum del 65%.

A prescindere dal non preciso, troppo generico, richiamo alle «successive modificazioni e integrazioni» della legge in questione e, per ora, anche dall'eterogeneità di un quesito con cui si chiederebbe all'elettore di perseguire congiuntamente due obiettivi non necessariamente coincidenti, come quelli sub b) e sub c) (ben potrebbe volersi l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% e non pure il passaggio al sistema maggioritario semplice), si deve rilevare che, essendo il numero dei seggi assegnati al Senato (pari a 315) superiore di 77 unità al numero dei collegi uninominali istituiti nelle diverse Regioni (pari a 238), la disciplina risultante dall'eventuale esito positivo del *referendum* dovrebbe, in ogni caso, consentire la copertura sia dei 238 seggi distribuiti nei vari collegi uninominali sia dei residui 77 seggi distribuiti tra le diverse Regioni in eccedenza rispetto al numero dei collegi previsti.

[…]

Senonché, il significato del quesito, valutato sia nella sua formulazione sia alla luce della disciplina che verrebbe a residuare nel caso di esito positivo del *referendum*, si presenta all'elettore in termini non univoci e, conseguentemente, non caratterizzati dalla dovuta chiarezza.
Quanto all'aspetto concernente la formulazione del quesito, non può non sottolinearsi come la richiesta di abrogazione dell'art. 17, secondo comma, si riveli disomogenea rispetto alla richiesta di abrogazione della parte iniziale dell'art. 19, ultimo comma. Mentre, infatti, con la prima richiesta si tende a sopprimere il sistema uninominale di fatto eccezionalmente operante, essendo necessario il quorum del 65% dei votanti ai fini della proclamazione del candidato eletto, con la seconda richiesta si tende a cancellare dall'ordinamento la norma che prevede l'ipotesi nella quale in uno solo dei collegi non sia stato raggiunto il detto quorum: il che equivarrebbe a richiedere una completa abrogazione del sistema uninominale, senza che venga a delinearsi una diversa alternativa alla stregua delle ulteriori richieste. Anzi, la richiesta diretta all'abrogazione parziale dell'art. 19, terzo comma, renderebbe inoperante l'unica via percorribile nel caso di mancato raggiungimento, da parte di uno o più candidati, del quorum previsto.
Incongruente risulta, altresì, il fatto che, a séguito dell'abrogazione dell'art. 17, terzo comma, e della prima parte dell'ultimo comma dell'art. 19, a proclamare i candidati eletti nel collegio dovrebbe essere il presidente dell'Ufficio elettorale regionale in luogo del presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale.
La mancanza di chiarezza del quesito trova piena conferma nell'esame della normativa di risulta. Nessun elemento, né logico né sistematico, desumibile da tale normativa può, infatti, condurre a limitare con certezza l'operatività del sistema proporzionale, descritto nei primi sette commi dell'art. 19, alla sola ipotesi residuale dei seggi non assegnati nei collegi, ed a riferire, invece, il sistema maggioritario, previsto dall'ultimo comma dello stesso articolo, all'ipotesi ordinaria di assegnazione dei seggi nei collegi. […]
In relazione a quest'ultimo profilo, infatti, viene osservato che all'interpretazione della disciplina residuale prospettata dai promotori del *referendum* sarebbero contrapponibili altre interpretazioni, come quella alla cui stregua la proclamazione contemplata nell'ultimo comma dell'art. 19 potrebbe anche essere riferita non a tutti i candidati vincitori nei diversi collegi della Regione, ma al solo candidato che abbia ricevuto su base regionale il più alto numero di suffragi: interpretazione che potrebbe trovare appoggio sia nel dato letterale della norma di risulta (la quale parlerebbe al singolare di «candidato che in collegio»), sia nella proclamazione dell'eletto da parte del presidente dell'Ufficio regionale, cui spetta il compito di verificare i risultati per l'intera Regione.
Si aggiunga, infine, il richiamo all'art. 21 della legge (non toccato dalla richiesta referendaria), il quale, per la sostituzione dei seggi rimasti vacanti, contempla un criterio comune di sostituzione che fa riferimento al gruppo: tale criterio, mentre appare coordinato con il sistema proporzionale di assegnazione regolato nei primi sette commi dell'art. 19, diventerebbe del tutto incongruo rispetto ad un sistema maggioritario, quale quello che si vorrebbe introdurre, interamente risolto all'interno del collegio.
In ogni caso, qualunque dovesse essere la corretta lettura del complesso normativo conseguente all'abrogazione referendaria, emerge con evidenza che tale abrogazione finirebbe per condurre ad una disciplina del procedimento elettorale non chiara. **Il carattere oggettivamente ambiguo, rilevabile sia nel quesito referendario sia nella normativa di risulta, viene, dunque, a riflettersi, da un lato, nell'assenza di univocità della domanda referendaria, cioè, nel difetto di «una evidente finalità intrinseca al quesito» in grado di garantire ai cittadini l'esercizio del voto con**

la dovuta consapevolezza, data, appunto, la già rimarcata equivocità di un quesito che persegue due obiettivi non necessariamente coincidenti (l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% ed il passaggio al sistema maggioritario semplice); dall'altro lato, nell'eventualità di una paralisi, anche se temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario qual è il Senato della Repubblica.
Alla luce degli orientamenti di questa Corte (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), la richiesta di *referendum* in esame va, dunque, dichiarata inammissibile.
6. - La seconda richiesta referendaria ha per oggetto varie parti (riguardanti, complessivamente, undici commi) degli artt. 4, 58, 59, 60, 68, 76, nonché l'intero art. 61, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, avente ad oggetto «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati».
Con questo *referendum* si vuole l'abrogazione delle norme che in tale testo unico prevedono per l'elettore: a) la possibilità di esprimere più di una preferenza nell'ambito della lista votata; b) la possibilità di assegnare le preferenze anche con indicazioni diverse da quella rappresentata dallo scrivere il nominativo dei candidati preferiti a fianco del contrassegno della lista votata (art. 60, primo comma). Il tutto per lasciare posto ad una sola preferenza chiaramente espressa, nell'intento, esplicitato dagli stessi promotori, di evitare per quanto possibile brogli ed altre pratiche, non conformi ad un corretto rapporto fra elettori ed eligendi, che variamente si possono realizzare attraverso la gestione delle preferenze.
Si contesta l'univocità ed omogeneità del quesito oggetto della richiesta referendaria, asserendo che «non vi è alcuna ragione per ritenere che l'elettore il quale voglia che l'elezione della Camera avvenga attraverso l'indicazione di un solo voto di preferenza, voglia altresì che tale scelta avvenga esclusivamente attraverso l'indicazione del nominativo del candidato, ovvero che la preferenza espressa accanto al contrassegno di lista votato, quando se ne sia indicato anche un altro, oppure la preferenza per un singolo candidato appartenente ad una lista senza che il contrassegno di questa sia stato indicato, non sia valido, ovvero, ancora, che voglia anche modificare la procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze».
In realtà, una volta riconosciuto, come non si può non riconoscere, che, con il ridurre le preferenze consentite da quattro (o tre) ad una, i promotori perseguono l'intento, se non di evitare, almeno di ridurre le possibilità di brogli e pratiche elettorali non corrette collegati al dosaggio dei voti di preferenza, non si può, in pari tempo, disconoscere che, per favorire la realizzazione di tale intento, gli stessi promotori abbiano, nel segno della massima coerenza, perseguito anche l'abrogazione di tutto ciò che, altrimenti sopravvivendo nel contesto della normativa, rischierebbe in qualche modo di togliere chiarezza alla sola preferenza che sarebbe consentita nel caso di esito favorevole del *referendum*. Di qui sia la proposta di abrogare l'indicazione della preferenza tramite il solo numero del candidato, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza anche segnando più di un contrassegno di lista, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza senza neppure indicare il contrassegno di lista. In una parola, l'unica preferenza che con l'abrogazione referendaria si verrebbe a consentire, al fine di ostacolare brogli elettorali, dovrebbe essere, proprio in ragione di questo stesso obiettivo, una preferenza chiaramente espressa.
Quanto, poi, alla modifica della procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze (art. 68, primo comma, n. 1), che si porrebbe quale oggetto di un'ulteriore scelta a sé stante, l'obiezione avrebbe peso ove si mirasse davvero ad un mutamento di tale procedura: tutto si riduce, viceversa, ad una lineare conseguenza del diverso impatto che la chiara espressione di una sola preferenza viene ad

avere sulla procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze, semplificandola sensibilmente in correlazione alla concomitante abrogazione di altre parti dello stesso testo di legge.
Dal canto suo, il sicuro permanere della normativa di risulta all'interno del sistema configurato dal legislatore, senza che se ne renda necessario un intervento per superare l'inevitabile paralisi di funzionamento dell'organo, contribuisce alla linearità ed inequivocità della scelta adottata dai promotori. Proprio il fatto, da taluno contestato, che non sia stata resa oggetto della proposta referendaria l'eliminazione di tutte le preferenze, perseguendosi, invece, la riduzione di esse ad una soltanto, ne è valida conferma, siccome ascrivibile, prima ancora che a motivi di ordine tecnico (l'art. 59, secondo comma, prima di parlare di «tre» o di «quattro» preferenze, si riferisce all'elettore che «può manifestare la preferenza», mentre l'art. 59, terzo comma, e l'art. 60, primo comma, proseguono parlando di «voto di preferenza»), al proposito di non incidere sulla legge al di là di ciò che è strettamente necessario, nel rispetto di una delle caratteristiche di fondo - quella, appunto, basata sulla possibilità per l'elettore di «manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata» - del sistema elettorale in questione.
Restano da esaminare i rilievi che sono stati mossi alla formulazione del quesito, in quanto carente di «chiarezza» e fonte di «pericolosi fraintendimenti», e sui quali la difesa dei presentatori della richiesta referendaria si è dettagliatamente soffermata nella memoria principale.
A parte l'addebito di non aver proposto la rimozione, dal testo del secondo comma dell'art. 63, anche del rinvio all'art. 61, a differenza di quanto espressamente ed appositamente prospettato in ordine all'art. 76, primo comma, nel pieno rispetto della concomitante abrogazione dell'intero art. 61 (trattasi di una mera imperfezione, che il confronto con l'art. 76 vale a rendere evidente e che, quindi, non pregiudica la possibilità, certamente sussistente, che l'elettore possa esprimere consapevolmente la propria volontà sul tema proposto : v. sentenza n. 63 del 1990), le obiezioni muovono tutte da interpretazioni normative troppo sottilmente prospettate, in contrapposto alla più piana interpretazione avanzata dai promotori della richiesta referendaria sulla base dell'immediata lettura delle espressioni coinvolte, quale, del resto, si appalesa al comune elettore, vero destinatario del quesito.
[…]
Ciò precisato, ancor meno discutibile, ai fini della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, appare la proposta eliminazione, dall'art. 58, terzo comma, delle indicazioni del presidente quanto alle modalità ed al numero dei voti di preferenza, collegate come esse sono al superamento della pluralità delle preferenze esprimibili.
Altrettanto superabili si rivelano sia l'addebito di insufficienza mosso al riferimento che, l'art. 60, primo comma, conterrebbe, in caso di esito positivo del *referendum*, all'espressione del voto di preferenza attraverso la semplice scritturazione del "nome e cognome" o solo del "cognome", senza precisare di qual soggetto si tratterebbe (facile è replicare come tale soggetto altri non possa essere che il candidato prescelto, quel candidato, cioè, cui l'elettore intende attribuire l'unico voto di preferenza a disposizione); sia l'addebito di oscurità mosso alla parte residuale dell'art. 60, ottavo ed ultimo comma, una volta che questa rimanesse limitata alla sola formula «Le preferenze espresse in eccedenza sono nulle», senza precisare in alcun modo l'oggetto dell'eccedenza (il collegamento al principio ispiratore della riduzione delle preferenze ad una soltanto mostra che la nullità colpirebbe le preferenze espresse al di là della prima, l'unica consentita).
Ad inficiare la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito non vale, infine, nemmeno il permanere, nell'art. 68, primo comma, n. 1, del riferimento, in sede di spoglio dei voti, al «numero

dei voti di ciascuna lista e dei voti di preferenza», nonché alla proclamazione dei "voti di lista" e dei "voti di preferenza". Troppo evidente è, infatti, l'uso del plurale con riguardo alle somme dei voti candidato per candidato via via emergenti dallo spoglio, non certo con riguardo a quanto è nella disponibilità del singolo elettore: il plurale "voti di lista", prima ancora del plurale "voti di preferenza", non può trovare spiegazione diversa da quella che lo rapporta al complesso degli elettori, ciascuno di questi disponendo sempre e soltanto di un voto di lista.
Sulla base di tutte le esposte considerazioni, ed alla stregua degli stessi precedenti (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), che hanno condotto a dichiarare inammissibile la prima delle tre richieste referendarie in esame, di questa seconda va, invece, dichiarata l'ammissibilità».

- Sentenza n. 26 del 1993 (Casavola, Greco)
Dalla motivazione: «1. - La richiesta di *referendum* abrogativo sulla cui ammissibilità la Corte deve pronunciarsi riguarda l'art. 1 del regio decreto 12 settembre 1929, n. 1661, e, per intero, il regio decreto 27 settembre 1929, n. 1663.
Ai suddetti fini, la indagine sulla sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità ha esito positivo.
Il quesito referendario risulta congruo e coerente con le finalità che i suoi promotori si sono proposti e l'eliminazione o la permanenza delle norme che ne sono oggetto dipende effettivamente dalla risposta che fornirà il corpo elettorale».

- Sentenza n. 27 del 1993 (Casavola, Pescatore)
Dalla motivazione: «2. - La Corte ritiene che non sussistano cause di inammissibilità della richiesta, ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione - non ricorrendo alcuna delle ipotesi ostative previste da questa norma - o comunque desumibili dall'ordinamento costituzionale.
La richiesta è fornita dei requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità, essendo evidente che con essa si intende sottoporre a *referendum* l'abrogazione del sistema delle partecipazioni statali, così come configurato dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, con le conseguenti implicazioni sull'organizzazione amministrativa. Il sistema della legge, sottoposta a *referendum*, è fondato sul complesso "Ministero delle partecipazioni statali" - "Comitato permanente di Ministri indicati dall'art. 4 della legge stessa", per quanto riguarda la direzione politica; sul complesso "enti di gestione" - "società finanziarie ed operative", per quanto riguarda l'elemento imprenditoriale.
Univoco, pertanto, è il tema oggetto della valutazione; omogeneo e chiaro il relativo quesito, anche dopo l'emanazione del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, che ha trasformato l'IRI e l'ENI in società per azioni ed ha "attribuito" al Ministero del tesoro le azioni stesse (art. 15)».

- Sentenza n. 28 del 1993 (Casavola, Spagnoli)
Dalla motivazione: «2. - Il quesito così proposto dai promotori del *referendum* soddisfa quelle esigenze di omogeneità, chiarezza e non contraddittorietà che la Corte ha individuato fin dalla sentenza n. 16 del 1978, dichiarando essere "inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venir ricondotto alla logica dell'art. 75 della Costituzione".

Risponde certamente a tali requisiti la richiesta di abrogazione delle norme che riguardano, nei modi già descritti, il sistema sanzionatorio.
Né la richiesta di abrogazione della disposizione (art. 72) che vieta l'uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope si pone in contraddizione con la *ratio* propria dell'iniziativa referendaria in esame. Da un lato, infatti, quest'ultima è oggettivamente diretta a depenalizzare ma non ad eliminare la illiceità della detenzione per uso personale di tali sostanze, sì che non viene chiesta l'abrogazione delle disposizioni da cui deriva la punibilità di tali comportamenti con sanzioni amministrative. D'altro lato il comportamento sanzionato dagli artt. 73 e 75 del d.P.R. n. 309 del 1990 non è mai il consumo personale di sostanze stupefacenti o psicotrope, ma, per quanto qui interessa, la detenzione ad uso personale (cfr. sentenza n. 333 del 1992, (Paragrafo) 4.1.). Deve quindi ritenersi che non vi è contraddizione tra il permanere della sanzione, sia pure solo di carattere amministrativo, per la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope per uso personale, e l'abrogazione del divieto che ha come oggetto l'uso personale di tali sostanze, quale comportamento considerato di per se stesso.
Infine, la richiesta di abrogazione delle altre disposizioni menzionate nell'ultimo capoverso del precedente paragrafo, pur non essendo strettamente conseguenziale alla funzione principale della richiesta referendaria, non appare né contraddittoria né assolutamente eterogenea rispetto ad essa, essendo volta, nel suo complesso, ad eliminare taluni limiti ed oneri incidenti sull'attività del medico che cura o assiste persone che fanno uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope».

- Sentenza n. 29 del 1993 (Casavola, Baldassarre)
Dalla motivazione: «2. - La richiesta referendaria sottoposta al presente giudizio va dichiarata inammissibile.
A partire dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha costantemente affermato che essa - nella sede del giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo ai sensi dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e degli artt. 32, secondo comma, e 33 della legge ordinaria 15 maggio 1970, n. 352, - è chiamata a verificare se le richieste referendarie, oltre a non rientrare fra le materie non sottoponibili a *referendum* a norma dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione ("leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali"), contengano domande omogenee e univoche.
Sotto quest'ultimo profilo, assume sicura rilevanza l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale dispone che, all'interno delle materie definite dallo stesso decreto, spettano allo Stato - oltreché le funzioni relative all'indirizzo e coordinamento, ai rapporti internazionali e con la Comunità Economica Europea, alla difesa nazionale e alla pubblica sicurezza - "soltanto le funzioni amministrative indicate negli articoli seguenti". La previsione della predetta clausola di enumerazione delle competenze riservate allo Stato all'interno delle materie considerate dal d.P.R. n. 616 del 1977 induce a interpretare il quesito referendario in esame come una richiesta diretta a produrre, per il mezzo dell'abrogazione delle disposizioni che riservano allo Stato le competenze ivi elencate, la consequenziale assegnazione alle regioni a statuto ordinario delle medesime competenze. Siffatta interpretazione è, del resto, chiaramente enunciata nelle delibere dei Consigli regionali che hanno promosso la richiesta ora considerata. In queste, infatti, si afferma che scopo del *referendum* è quello di circoscrivere le funzioni dello Stato alle sole "competenze strettamente necessarie al mantenimento della compagine nazionale e alle politiche di coordinamento solidaristico".
Così determinato, il quesito referendario presenta un significato non chiaro e non univoco, tale da non consentire all'elettore di approvare o di respingere con la dovuta consapevolezza la proposta di

abrogazione, dal momento che i promotori hanno ricompreso nella loro richiesta disposizioni dal contenuto eterogeneo, comunque prive di una matrice razionalmente unitaria. Senza prendere in minima considerazione la circostanza che nel quesito referendario non sono state incluse disposizioni dello stesso decreto n. 616 del 1977 contenenti riserve statali non certo riconducibili a funzioni essenziali alla garanzia dell'interesse nazionale, questa Corte non può esimersi dal constatare che nelle disposizioni oggetto della domanda referendaria, accanto a funzioni statali ritagliate all'interno di materie complessivamente affidate alle regioni, la cui abrogazione comporterebbe consequenzialmente il naturale espandersi delle competenze regionali su tutta la materia, sono ricomprese altre funzioni, al momento riservate allo Stato, in relazione alle quali non può affatto ipotizzarsi il predetto effetto espansivo e per le quali, pertanto, si richiede una mera soppressione, non ragionevolmente collegata all'espandersi delle competenze regionali.
Fra le competenze indicate è sufficiente considerare, a titolo esemplificativo, le seguenti funzioni: le attività di ricerca e di informazione connesse alla programmazione nazionale della produzione agricola e forestale (art. 71, lettera a); gli interventi d'interesse nazionale per la regolazione del mercato agricolo, nonché la ricerca e l'informazione di mercato a livello nazionale o internazionale (art. 71, lettera b); la vigilanza sugli organi centrali del Club Alpino Italiano, dell'Automobile Club Italiano e dell'Ente Nazionale Italiano per il Turismo (art. 58, n. 4, e art. 1, legge 11 ottobre 1990, n. 292); le attività amministrative concernenti le pensioni e gli assegni di carattere continuativo, disposte dalla legge in attuazione dell'art. 38 della Costituzione, le quali non sono ricomprese nella materia della beneficenza pubblica assegnata alle regioni (art. 24, n. 5); le competenze degli organi scolastici in merito alla scelta dei libri di testo e quelle degli organi statali concernenti le caratteristiche tecniche e pedagogiche dei medesimi, non ricomprese nella materia dell'assistenza scolastica assegnata alle regioni (art. 42); l'attività di formazione e di addestramento professionale svolta dalle Forze armate e dai Corpi assimilati (art. 40), che rientra indubbiamente in compiti attinenti all'indefettibile difesa nazionale, riservata, anche nelle materie di competenza regionale, allo Stato, dal ricordato art. 4 del decreto n. 616 del 1977.
Deve, quindi, concludersi che la mancanza di chiarezza e di omogeneità del quesito referendario sottoposto all'attuale giudizio preclude di considerare ammissibile la richiesta ora esaminata».

- Sentenza n. 30 del 1993 (Casavola, Caianiello)
Dalla motivazione: «3. - L'iniziativa referendaria è da ritenersi ammissibile sotto tutti i profili. Non si ravvisa, difatti, alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o desumibili dalla disciplina costituzionale del *referendum* abrogativo (cfr. in proposito la sentenza n. 16 del 1978). In particolare sussistono i requisiti della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito in quanto **le disposizioni oggetto del referendum, obiettivamente considerate nella loro struttura e finalità, contengono effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà**.
Inoltre si deve ricordare che analoga iniziativa referendaria, riguardante la legge n. 195 del 1974, nel suo complesso, fu già dichiarata ammissibile da questa Corte con la sentenza n. 16 del 1978 cit., ma non superò il vaglio degli elettori per non essere stato raggiunto, in occasione delle consultazioni referendarie, il quorum previsto dalla legge.
Da tale consultazione sono trascorsi oltre cinque anni e pertanto, anche sotto questo profilo, sussistono le condizioni prescritte (art. 38 della legge n. 352 del 1970).

Va poi precisato che l'attuale iniziativa differisce da quella precedente, avendo un oggetto limitato ai soli art. 3 e 9 della legge n. 195 del 1974 e successive modifiche ed integrazioni, il che non incide sulla chiarezza, univocità e omogeneità del quesito, sia perché le restanti norme della legge hanno autonoma funzione, sia perché risulta evidente che alcuni residui riferimenti ai gruppi parlamentari, in essa contenuti, sono del tutto marginali rispetto alla specificità del quesito ed assolutamente inidonei ad influire in alcun modo sulla comprensibilità della richiesta, essendo ben chiaro all'elettore che egli viene chiamato ad abrogare le norme che prevedono il contributo pubblico annuale ai gruppi parlamentari e, per il loro tramite, ai relativi partiti».

- Sentenza n. 31 del 1993 (Casavola, Ferri)

Dalla motivazione: «1. - Oggetto della richiesta di *referendum* abrogativo in esame - sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi - sono gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della legge 1° marzo 1986, n. 64 (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno).
Gli artt. da 1 a 8 costituiscono l'intero titolo I della legge (Obiettivi ed organizzazione del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno) e disciplinano la programmazione dell'intervento e gli organismi ed enti che devono concorrere ad attuarlo; gli artt. 16, 17 e 18 sono a loro volta inseriti alla fine del titolo II (Disposizioni agevolative per le attività produttive e norme finanziarie) e contengono, rispettivamente, disposizioni riguardanti il personale (degli organismi dell'intervento straordinario), disposizioni finali e transitorie e disposizioni finanziarie.
Gli artt. da 9 a 15, non investiti dalla richiesta di *referendum*, prevedono, invece, una serie di incentivi ed agevolazioni di varia natura per le attività produttive.
La richiesta deve essere ammessa.
Il quesito referendario coinvolge, infatti, come s'è visto, un complesso normativo riconducibile ad una matrice razionalmente unitaria e possiede quindi i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità (individuati da questa Corte sin dalla sentenza n. 16 del 1978), mirando essenzialmente alla soppressione dell'intervento straordinario, così come disciplinato dalla legge in esame, e degli organismi preposti alla sua attuazione».

- Sentenza n. 32 del 1993 (Casavola, Mengoni)

Dalla motivazione: «2. - Ai fini di tale giudizio occorre prendere le mosse dai criteri elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, e più specificamente dalle premesse fissate dalla sentenza ora citata, relativa a una richiesta avente oggetto e finalità analoghi a quella in esame, ma formulata in termini diversi.
Sono assoggettabili a *referendum* popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo.
Quando siano rispettate tali condizioni, è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative", sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole.

3. - Il fine intrinseco dell'atto abrogativo proposto e le conseguenze dell'abrogazione sono apprensibili con chiarezza e compiutezza dal primo quesito, concernente l'art. 17, secondo comma, della legge n. 29 del 1948, nel testo modificato dalla legge n. 33 del 1992. Fine intrinseco è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi (pari a circa il 25 per cento del totale di 315).
[…]
4. - Le ulteriori modifiche della legge n. 29 del 1948, proposte in ordine agli artt. 18 e 19, sono strettamente conseguenziali all'abrogazione parziale dell'art. 17, secondo comma, nei termini e con gli esiti suddetti.
[…]
5. - La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro - fermi restando gli artt. 9, secondo comma, e 28 della legge n. 29 del 1948 - gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di *referendum*. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua».

- Sentenza n. 33 del 1993 (Casavola, Cheli)
Dalla motivazione: «2. - La richiesta referendaria investe, in tutto o in parte, ventiquattro articoli e le intestazioni di otto sezioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, recante "Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali", con le successive modificazioni e integrazioni.
Lo scopo perseguito dal *referendum* - così come risulta precisato nella memoria presentata dai promotori - è quello di "estendere a tutti i Comuni il sistema maggioritario attualmente previsto solo per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, attraverso l'abrogazione delle norme che disciplinano il sistema elettorale vigente per i Comuni più popolosi".
In relazione a tale scopo il quesito, nella formulazione attuale - oltre a non incorrere in nessuna delle ipotesi ostative di cui all'art. 75, secondo comma, della Costituzione - può ritenersi rispondente a quei criteri di chiarezza, omogeneità ed univocità che questa Corte ha ripetutamente richiamato nelle proprie pronunce in tema di ammissibilità dei *referendum* abrogativi (v., in particolare, le sentenze n. 16 del 1978, n. 29 del 1987 e n. 47 del 1991)».

- Sentenza n. 35 del 1993 (Casavola, Vassalli)

Dalla motivazione: «La richiesta di *referendum* abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda, nella sua interezza, la legge 31 luglio 1959, n. 617, concernente la istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo.

Nessun dubbio anzitutto sussiste circa l'ammissibilità del quesito in rapporto alle ipotesi ostative enunciate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, posto che nessuna delle disposizioni in cui si articola il provvedimento legislativo in ordine al quale si sollecita il responso popolare può ritenersi strutturalmente o funzionalmente inscrivibile nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto ovvero di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche per ciò che attiene ai requisiti della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, considerato che, pur in presenza di un composito e stratificato quadro normativo che disciplina le materie in ordine alle quali è previsto, a vario titolo e per una molteplicità di effetti, l'intervento del Ministero del turismo e dello spettacolo, non può revocarsi in dubbio la circostanza che il quesito, essendo volto alla abrogazione della stessa legge istitutiva del Ministero, propone, quale unica e puntuale alternativa, quella di sopprimere ovvero mantenere l'organismo ministeriale nel suo complesso».

- Sentenza n. 37 del 1993 (Casavola, Mirabelli)

Dalla motivazione: «2. - La richiesta di *referendum*, sulla cui ammissibilità la Corte deve pronunciarsi, riguarda le sole disposizioni della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale oggetto del quesito ritenuto legittimo dall'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 15 dicembre 1992 e per le quali le operazioni referendarie non sono state dichiarate cessate dallo stesso Ufficio con ordinanza dell'11 gennaio 1993.

Della legge 23 dicembre 1978, n. 833, residuano sottoposti a *referendum* i seguenti articoli, nella parte in cui prevedono:

a) che il servizio sanitario nazionale, nell'ambito delle sue competenze, persegue "la identificazione e la eliminazione delle cause degli inquinamenti dell'atmosfera, delle acque e del suolo" (art. 2, secondo comma, lettera h);

b) che l'unità sanitaria locale, nell'ambito delle proprie competenze, provvede in particolare "all'igiene dell'ambiente" (art. 14, terzo comma, lettera b);

c) che le attività di prevenzione delle unità sanitarie locali comprendono l'indicazione delle misure idonee alla eliminazione dei fattori di rischio ed al risanamento di ambienti non solamente di lavoro (competenza che rimarrebbe attribuita alle unità sanitarie locali), ma anche "di vita", competenza che si vorrebbe ad esse sottratta (art. 20, primo comma, lettera c);

d) che le unità sanitarie locali organizzano propri servizi non solo di medicina del lavoro e per la tutela della salute dei lavoratori (che rimarrebbero attribuiti alle stesse), ma anche "per la salvaguardia dell'ambiente" e "di igiene ambientale", servizi che si vorrebbero ad esse sottratti (art. 21, secondo comma).

Infine si intendono escludere (mediante la soppressione di parte dell'art. 66, primo comma, lettera a) della stessa legge) dal trasferimento al patrimonio dei comuni con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali i beni mobili ed immobili e le attrezzature dei laboratori di igiene e profilassi.

3. - La richiesta di *referendum* non riguarda materie che espressamente non sono ammesse alla votazione popolare, secondo la indicazione testuale dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione,

né materie implicitamente escluse dal *referendum*, secondo la interpretazione logico-sistematica della stessa disposizione costituzionale, più volte precisata dalla giurisprudenza di questa Corte.
Il quesito, come sopra descritto, risponde inoltre ai requisiti di omogeneità, semplicità e chiarezza che, nell'ambito della verifica propria di questa fase del procedimento referendario, consentono di dichiarare ammissibile la relativa richiesta».

- Sentenza n. 38 del 1993 (Casavola, Santosuosso)
Dalla motivazione: «Ed è altresì evidente che sussistono i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, in quanto la disposizione oggetto del *referendum*, obiettivamente considerata nella sua struttura e finalità, contiene quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.
Ed invero, il quesito referendario mira univocamente a sottrarre al Governo la funzione di nominare gli organi amministrativi al vertice delle Casse di Risparmio».

- Sentenza n. 137 del 1993 (Casavola, Ferri)
Dalla motivazione: «2. - La richiesta, così come modificata dalla menzionata ordinanza dell'Ufficio centrale, deve essere ammessa.
Invero, il quesito referendario, pur dopo la estensione apportata dall'Ufficio centrale, mantiene quella matrice razionalmente unitaria, già da questa Corte riconosciuta alla originaria richiesta nella citata sentenza n. 31 del 1993, e conserva i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità.
Né è dato riscontrare alcun'altra ragione d'inammissibilità prevista espressamente dall'art. 75 della Costituzione o desumibile dall'ordinamento costituzionale».

- Sentenza n. 1 del 1994 (Casavola, Mengoni)
Dalla motivazione: «2. - La costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, e così pure i modi di determinazione delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative legittimate alla contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego, non rientrano tra le materie per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione non ammette il *referendum*. Appaiono inoltre rispettate le esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, al fine di consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole. Il riferimento a una duplice causa dell'integrazione, ordinata dall'Ufficio centrale, del quesito proposto dalla richiesta sub III) non può produrre perplessità, essendo facilmente distinguibile, anche sintatticamente, la diversa funzione - rispettivamente di *ratio* e di fonte - svolta dalla sentenza di questa Corte n. 359 del 1993 e dal d.lgs. n. 546 del 1993 nella produzione della modifica sopravvenuta nel testo della disposizione investita dal *referendum*».

- Sentenza n. 1 del 1995 (Casavola, Spagnoli)
Dalla motivazione: «3. - La richiesta di *referendum* abrogativo è inammissibile, in quanto non appare univocamente diretta al fine, propugnato dai promotori, di impedire che le reti della concessionaria pubblica trasmettano messaggi pubblicitari.
Invero, deve essere disattesa l'interpretazione - prospettata dai promotori - che configura l'art. 15 della legge n. 103 del 1975 come espressivo della norma che costituisce il fondamento della possibilità di raccolta e di trasmissione di pubblicità commerciale.

Al contrario, tale disposizione si limita ad individuare la finalità dei proventi pubblicitari che è quella di concorrere al fabbisogno finanziario della concessionaria pubblica, assieme ai canoni di abbonamento ed alle altre entrate previste dalla legge.
L'intento, sotteso alla iniziativa referendaria, ha un carattere propositivo, volto ad introdurre un divieto assoluto di trasmissioni pubblicitarie: finalità che non può essere raggiunta con la pura e semplice ablazione dall'ordinamento della disposizione di cui all'art. 15 della legge n. 103 del 1975.
Né a un tale intento può ritenersi utilmente finalizzata l'abrogazione delle altre disposizioni coinvolte dalla richiesta, che attengono alle modalità e ai limiti di trasmissione di messaggi pubblicitari nonché alla raccolta pubblicitaria: siffatta abrogazione potrebbe d'altronde essere intesa come provvedimento di liberalizzazione delle trasmissioni pubblicitarie, in contrasto con il programmato intento di impedire la pubblicità sulle reti della concessionaria pubblica.
D'altro canto, non assumono pregio le valutazioni dei promotori circa le peculiarità della natura giuridica della RAI, che vertono sull'integrale partecipazione pubblica al suo azionariato e sui poteri autorizzatori che, in base alla vigente convenzione con lo Stato (art. 5, d.P.R. 28 marzo 1994), sono imputati al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.
Da un lato, non appare sufficiente a far venire meno i poteri imprenditoriali e più latamente d'iniziativa economica ex art. 41 della Costituzione - ai quali la giurisprudenza di questa Corte ha riconnesso la pubblicità commerciale (sentenza n. 231 del 1985) - l'attuale proprietà pubblica delle azioni RAI e ciò, particolarmente, alla luce dell'attuale configurazione del ruolo e della natura giuridica della concessionaria pubblica. Peraltro, la proprietà pubblica delle azioni della RAI non costituisce un dato immodificabile, come è dimostrato anche dalla ammissibilità (dichiarata con sentenza emessa in pari data) del *referendum* abrogativo delle disposizioni che tale proprietà pubblica prevedono.
D'altro canto, ritenere che l'autorizzazione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni a svolgere attività commerciali ed industriali sia costitutiva di poteri imprenditoriali configura una inaccettabile ricostruzione della funzione autorizzatoria, la quale invece non può che farsi rientrare, nel caso, fra le limitazioni che il terzo comma dell'art. 41 della Costituzione consente al fine di indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica.
La discrasia fra il significato che assume la cancellazione delle disposizioni ricomprese nel quesito referendario ed i fini concretamente perseguiti dai promotori denota l'assoluta ambiguità della richiesta referendaria, che non consentirebbe all'elettorato di approvare o respingere con la dovuta consapevolezza la proposta di abrogazione (cfr., da ultimo, sentenze nn. 29, 34 e 36 del 1993). Pertanto, la richiesta di *referendum* abrogativo va dichiarata inammissibile».

- Sentenza n. 3 del 1995 (Casavola, Caianiello)
Dalla motivazione: «4. - Sussistono altresì i requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità del quesito. **Le disposizioni interessate dall'iniziativa referendaria, considerate nella loro struttura e nella loro finalità, contengono, obiettivamente, quel comune principio unitario la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito**; l'alternativa sottesa ad esso è individuabile, con sufficiente chiarezza, nella scelta circa la prefigurazione o meno di criteri regolatori dell'equilibrio tra domanda e offerta dei servizi commerciali, in funzione degli obiettivi indicati in termini generali negli articoli 11 e 12 della legge n. 426 del 1971, attraverso strumenti di piano o - in difetto di questi - attraverso l'equipollente predeterminazione di criteri normativi e direttivi cui attenersi in sede di rilascio delle singole autorizzazioni commerciali».

- Sentenza n. 4 del 1995 (Casavola, Caianiello)

Dalla motivazione: «3. - L'iniziativa referendaria è da ritenersi ammissibile sotto tutti i profili. Non si ravvisa, difatti, alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o desumibili dalla disciplina costituzionale del *referendum* abrogativo (cfr. in proposito la sent. n. 16 del 1978). In particolare sussistono i requisiti della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, in quanto **le disposizioni oggetto del referendum, obiettivamente considerate nella loro struttura e finalità, contengono effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà**.

Va inoltre precisato che, in relazione alla normativa oggetto dell'iniziativa, quella che residua nel medesimo testo di legge non altera la chiarezza, omogeneità ed univocità del quesito, perché assolve ad una autonoma funzione. Infatti, tra le norme della legge 28 luglio 1971, n. 558 non interessate dalla proposta referendaria, (a parte l'art. 2, che è stato già abrogato dall'art. 7 della legge n. 112 del 1991) l'art. 9 disciplina gli orari di apertura e chiusura e i turni festivi degli impianti stradali di distribuzione di carburante, per i quali si giustifica il permanere della peculiare loro disciplina e, quindi, il non coinvolgimento nella proposta referendaria; l'art. 10 reca le sanzioni amministrative per le contravvenzioni alle disposizioni della legge, ovviamente riferibili - in caso di esito positivo del *referendum* - soltanto alla disciplina relativa agli impianti di distribuzione di carburanti; l'art. 11 abroga una precedente legge (n. 973 del 1932) sugli orari dei negozi e l'art. 12 fa salve le competenze in materia di commercio delle regioni a statuto speciale.

4. - Né può ritenersi che il riferimento, contenuto in altre norme non inserite nel quesito, al potere del sindaco di disciplinare gli orari di vendita possa inficiare la chiarezza e l'omogeneità della richiesta, poiché le relative disposizioni (art. 3 della legge n. 112 del 1991 e art. 8 della legge n. 287 del 1991) attengono a forme di distribuzione commerciale diverse da quella ordinaria, e cioè, rispettivamente, al commercio sulle aree pubbliche ed ai pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande. La disciplina per detti settori è stata sempre distinta da quella relativa alla vendita negli esercizi commerciali al dettaglio, diversi essendo gli interessi pubblici sottesi alle differenti discipline e cioè, ad esempio, quelli di igiene e sanità per i mercati rionali e quelli di ordine e sicurezza pubblica per i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (cfr. art. 9 legge n. 287 del 1991)».

- Sentenza n. 5 del 1995 (Casavola, Ferri-Guizzi)

Dalla motivazione: «2.2. - Questa Corte ha già avuto modo più volte di esaminare richieste di *referendum* aventi per oggetto leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale.

In particolare, nella sent. n. 32/1993 si è affermato, ribadendo e sintetizzando i criteri enunciati nella giurisprudenza precedente, che le dette leggi sono assoggettabili a *referendum* popolare "alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo".

In ordine alla struttura formale del quesito, si è ritenuto nella predetta pronuncia (come già nella sent. n. 47/1991) che esso può includere anche porzioni del testo legislativo (frasi o parole) brevissime e prive di autonomo significato normativo, qualora ciò sia imposto dall'imprescindibile esigenza di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito medesimo, a sua volta dettata dalla necessità di garantire agli elettori l'espressione di un voto consapevole (cfr. cit. sent. n. 47/1991 e le precedenti in essa richiamate).

L'esigenza di adoperare una tecnica di particolare puntualità e precisione nella formulazione del quesito, oltre a rispondere, come s'è detto, al fine - comune ad ogni tipo di richiesta referendaria - di assicurare la consapevolezza del voto, assume poi, per i *referendum* concernenti le leggi elettorali degli organi costituzionali (o di rilevanza costituzionale), un ulteriore e specifico rilievo, in quanto, in questo caso, sussiste la necessità di soddisfare la seconda, autonoma ed indispensabile, condizione sopra richiamata (su cui si tornerà in seguito), data "l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista nella Costituzione" (sent. n. 29/1987).
2.3. - Non vi è dubbio che il quesito in esame debba ritenersi dotato delle necessarie qualità della chiarezza, univocità ed omogeneità.
L'insieme delle norme (nonché delle frasi o parole prive di significato normativo autonomo) di cui si chiede l'abrogazione risulta chiaramente rispondente ad una matrice razionalmente unitaria, ispirato, cioè, da un principio comune, la cui permanenza od eliminazione viene rimessa al voto del corpo elettorale.
Attraverso una attenta opera di "ritaglio" del testo normativo si intende, infatti, scorporare dalla legge in esame - come s'è detto all'inizio - tutto il complesso delle disposizioni che disciplinano (o che comunque richiamano) il sistema di attribuzione di un quarto dei seggi con il metodo proporzionale, con la finalità, anch'essa intrinseca all'atto abrogativo proposto, e che costituisce un epilogo evidente della abrogazione, di ottenere un sistema totalmente maggioritario uninominale.
Ne deriva, in conclusione, che il quesito referendario risulta indubbiamente fornito dei requisiti idonei ad assicurare agli elettori l'espressione di un voto consapevole».

- Sentenza n. 6 del 1995 (Casavola, Mengoni)
Dalla motivazione: «1. - Oggetto della richiesta di *referendum* abrogativo in esame sono trentacinque disposizioni di legge estrapolate da un intricato corpo normativo che si è venuto formando tra il 1968 e il 1994. La lunghezza e l'estrema complessità del quesito - rilevate dagli stessi promotori e dalla Corte di cassazione nell'ordinanza di correzione e integrazione del 9 dicembre 1994 - e inoltre la riproduzione di alcune disposizioni (art. 3, comma 1, della legge n. 223 del 1991, art. 7, comma 6-*ter*, del d.l. n. 148 del 1993, art. 1, comma 7, del d.l. n. 299 del 1994) tralasciando, senza alcuna giustificazione, parti dei testi rispettivi, **rendono difficile l'apprendimento del fine intrinseco della proposta, al quale va riferito il controllo di chiarezza, omogeneità e coerenza da parte di questa Corte**. Per individuarlo compiutamente occorre mettere in relazione le norme abrogande della legge 23 luglio 1991, n. 223, che hanno radicalmente innovato la disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale (art. 1, commi 1, 2 e 3, quest'ultimo come sostituito dell'art. 1, comma 4, del d.l. 16 maggio 1994, n. 299, art. 2, art. 3, commi 1 e 2, art. 12), con le norme della medesima legge - non incluse nell'oggetto del *referendum* - afferenti al nuovo istituto della mobilità dei lavoratori (artt. da 4 a 9, da 16 a 20, 24). Da questa considerazione complessiva si argomenta che la *ratio* dell'effetto ablatorio (cfr. sentenza n. 29 del 1987) è la liberalizzazione dei licenziamenti per riduzione del personale in ordine all' an del provvedimento, con totale sostituzione dell'indennità di mobilità al trattamento di integrazione salariale. In tutti i casi di eccedenza del personale - senza più distinguere tra eccedenza temporanea, potenzialmente riassorbibile con appropriati programmi di ristrutturazione o riconversione aziendale (art. 1), ed eccedenza strutturale (artt. 4 e 24) - diverrebbe applicabile l'art. 24, che assoggetta il licenziamento soltanto ai vincoli della procedura di mobilità.

Che questo sia l'obiettivo del *referendum* è confermato dall'istanza dei promotori, accolta dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, di espunzione dal quesito originario dei commi 3, 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 3 della legge n. 223, in quanto estranei all'istituto dell'integrazione salariale straordinaria e concernenti, invece, la concessione del trattamento di mobilità ai lavoratori licenziati per cessazione di attività dell'impresa a causa di fallimento o di assoggettamento ad altre procedure concorsuali.
[…]
3. - La mancata richiesta di abrogazione delle disposizioni - dettate nel medesimo contesto normativo di quelle di cui si vuole la soppressione - che subordinano il trattamento di mobilità dei lavoratori licenziati all'inclusione dell'impresa nel campo di applicazione dell'integrazione salariale straordinaria, o subordinano la fruizione di altri benefici a un previo periodo di godimento dell'integrazione, crea una contraddizione con la *ratio* dell'effetto abolitivo del *referendum*. L'elettore non è chiamato a scegliere, come dicono i promotori, tra la conservazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria e la sua soppressione fermo restando, però, il trattamento speciale di mobilità, previsto dagli artt. 7 e 16 della legge n. 223 del 1991, fino a quando il legislatore non avrà provveduto a riordinare con criteri di uniformità le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione al fine della "generalizzazione di un dignitoso trattamento quale proiezione di un moderno sistema di sicurezza sociale". In realtà l'alternativa referendaria si pone tra la conservazione dell'istituto dell'intervento straordinario della Cassa e le tutele che, in caso di licenziamento, lo presuppongono, o la liberalizzazione dei licenziamenti per ragioni economiche con eliminazione anche dell'ammortizzatore delle loro conseguenze sociali costituito dal trattamento di mobilità, lasciando in ogni caso ai lavoratori licenziati soltanto il soccorso del trattamento ordinario di disoccupazione, che gli stessi promotori riconoscono "inficiato da una persistente, vistosa discrepanza con il trattamento di integrazione salariale".
Ne risulta, secondo i criteri di giudizio fissati da questa Corte, una mancanza di chiarezza del quesito (sentenze nn. 27 del 1981 e 36 del 1993), che impedisce nell'elettore la piena consapevolezza del significato del voto o ne coarta la possibilità di scelta per il vincolo di unicità della risposta (sentenza n. 29 del 1981)».

- Sentenza n. 7 del 1995 (Casavola, Cheli)
Dalla motivazione: «2. – […] Il quesito risponde anche ai requisiti di omogeneità, univocità e completezza richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di ammissibilità dei *referendum*. Tale quesito risulta, infatti, ispirato da una matrice razionalmente unitaria, chiaramente percepibile dall'elettore e individuabile nel superamento della disciplina che impone attualmente l'imputazione delle quote azionarie della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo soltanto alla sfera pubblica, rappresentata dallo Stato, dagli enti pubblici e dalle società a totale partecipazione pubblica.
3. - Né l'esito referendario, ove fosse positivo, ammettendo una partecipazione privata al capitale azionario della "RAI-Radiotelevisione italiana", potrebbe risultare in contrasto - così da pregiudicare la chiarezza e l'univocità del quesito - con la natura pubblica del servizio radiotelevisivo ovvero con il carattere di società di interesse nazionale riconosciuto, ai sensi dell'art. 2461 cod. civ., alla concessionaria di tale servizio. Tali elementi possono, infatti, operare indipendentemente dalla qualità pubblica o privata dei soggetti titolari del capitale azionario, riguardando, invece, la specialità del complessivo regime giuridico del servizio pubblico esercitato tramite concessionaria: specialità

connessa al raggiungimento di quei fini di interesse generale cui, in ogni caso, non può non ispirarsi lo svolgimento di tale servizio (v. sentenza n. 58/1965).
Sempre in caso di esito positivo della vicenda referendaria il legislatore potrà, d'altro canto, adattare e integrare la disciplina di tale regime speciale, in relazione ai possibili riflessi nella gestione sociale della partecipazione privata al capitale della società concessionaria».

- Sentenza n. 8 del 1995 (Casavola, Granata)
Dalla motivazione: «5.2. - Tutti i tre quesiti referendari rispondono al requisito della chiarezza, omogeneità ed univocità richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (v. *ex plurimis*, sent. n. 1/1994).
In particolare il primo quesito referendario concernente il primo comma dell'art. 15 - nel lasciare inalterato il limite sub a) - incide sui due successivi limiti sub b) e sub c) nel senso che in caso di esito favorevole all'abrogazione il limite sub b) risulterebbe privo della condizione "qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura superi l'8 per cento della tiratura complessiva dei giornali in Italia" e pertanto diventerebbe un limite assoluto ed invalicabile (non diversamente da quello che era - prima della dichiarazione di incostituzionalità pronunciata con la sentenza n. 420/1994 - la prescrizione contenuta nel successivo quarto comma del medesimo art. 15); ossia in nessun caso sarebbe possibile essere titolare di più di una concessione per la radiodiffusione televisiva nazionale. Inoltre coerentemente il limite sub c) risulterebbe del tutto abrogato in quanto ridondante. In ordine a questa preclusione alla titolarità di più di una concessione - di univoco significato e chiara comprensibilità - l'elettore è chiamato a votare.
[…]
5.4. - Analogamente chiari, omogenei ed univoci sono gli altri due quesiti. Ed infatti, da una parte, la seconda proposta di *referendum* mira ed eliminare la prevista eccezione alla regola, contenuta del citato terzo comma dell'articolo 8, di limitare l'inserimento dei messaggi pubblicitari nelle opere suddette e quindi tende a rendere più rigorosa la regola stessa; dall'altra il terzo quesito referendario mira parimenti a rendere più rigoroso il limite alla raccolta pubblicitaria perché in caso di esito favorevole all'abrogazione la prescrizione risulterebbe formulata in termini maggiormente restrittivi nel senso che le imprese di pubblicità non potrebbero raccogliere pubblicità per più di due reti nazionali e tre reti locali o una rete nazionale e sei locali (invece che per più di tre reti televisive nazionali, o due reti nazionali e tre reti locali o una rete nazionale e sei locali)».

- Sentenza n. 9 del 1995 (Casavola, Vassalli)
Dalla motivazione: «Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche per ciò che attiene ai requisiti della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, considerato che, pur nella apparente complessità dovuta alle modifiche apportate al testo della norma ad opera della legge 24 luglio 1993, n. 256, ed al recepimento nel quesito stesso del dispositivo della già citata sentenza di questa Corte n. 419/1994, la domanda referendaria appare del tutto chiara nel proporre, quale unica alternativa, quella di sopprimere nel suo complesso ovvero mantenere, nella nuova formulazione dell'art. 26-*quater* della legge 7 agosto 1992, n. 356, l'istituto del soggiorno cautelare».

- Sentenza n. 13 del 1995 (Casavola, Ruperto)
Dalla motivazione: «3. - È inoltre ravvisabile la necessaria chiarezza nella finalità e nella struttura del quesito, il quale si presenta univoco e omogeneo, poiché: a) incorpora l'evidenza del fine intrinseco

all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29/1987; v. anche sentenze n. 16/1978 e n. 25/1981); b) ha riguardo a un "comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale" (sentenze nn. 22, 26 e 28 del 1981; nn. 63 e 65 del 1990); c) tende a un esito netto e lineare, in ragione della propria natura meramente ablativa, concretandosi le conseguenze abrogative in una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del *referendum* e facilmente percepibile dal corpo elettorale.
3.1. - Basti considerare in proposito che i due commi dell'art. 26 della legge n. 300/1970 sono strettamente collegati fra loro, concorrendo a configurare in ogni caso la "ritenuta" come diritto perfetto del sindacato: il momento di collegamento è individuabile proprio nel diritto del sindacato alla trattenuta dei contributi sindacali "sul salario nonché sulle prestazioni erogate per conto degli enti previdenziali" (cui corrispondono "le trattenute operate dalle singole amministrazioni sulle retribuzioni dei dipendenti" ex art. 594 del decreto legislativo n. 297/1994), giacché il diritto del "lavoratore" previsto nel terzo comma dell'art. 26 della legge n. 300/1970 e la facoltà del "personale" prevista nell'altra disposizione citata, presuppongono comunque un diritto dell'associazione da loro indicata, come garanzia di effettività dell'imposizione dell'obbligo, rispettivamente, al "datore di lavoro" e alle "singole amministrazioni" scolastiche. L'intendimento abrogativo consiste appunto nel voler eliminare la base legale di quel diritto e del correlativo obbligo di intermediazione, per restituire la materia all'autonomia privata, individuale e collettiva.
[…]
Conseguentemente rimane esclusa una qualunque ricaduta sulla residuale normativa, da parte di un'eventuale abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum*, limitandosi l'effetto di questa all'elisione di norme attributive del già menzionato diritto, la cui eliminazione o permanenza viene dunque fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale. Ed è appena il caso di aggiungere che non incide in alcun modo sul giudizio di ammissibilità la permanenza del riferimento alle trattenute sindacali contenuta in discipline con matrici e *rationes* del tutto diverse da quelle della legislazione di sostegno».

- Sentenza n. 15 del 1997 (Granata, Mezzanotte)
Dalla motivazione: «Il quesito risponde inoltre ai requisiti della chiarezza e della omogeneità, posto che si sollecita l'abrogazione di un intero testo di legge; e seppure questo contenga una molteplicità di disposizioni, esse attengono tutte, omogeneamente, alla materia delle risorse agricole, alimentari e forestali e non sono tali da privare il quesito stesso del suo **carattere binario**, che si risolve nella alternativa tra l'eliminazione e il mantenimento in vita del Ministero».

- Sentenza n. 16 del 1997 (Granata, Vassalli)
Dalla motivazione: «4. - Il quesito referendario in esame non risponde a quel requisito di omogeneità che è funzionale all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, requisito che, posto una prima volta in rilievo dalla sentenza n. 16 del 1978, è stato ribadito come essenziale in una serie di sentenze successive (nn. 24, 28 e 29 del 1981, 27 del 1982, 47 del 1991, 29 del 1993, 6 del 1995), sì da formare oramai una giurisprudenza costante. Quando il quesito prende in considerazione, come nella specie, una pluralità di disposizioni, occorre ricercare se le norme medesime, obiettivamente considerate nella loro struttura e nelle loro finalità, presentino un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione referendaria, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito medesimo. Come

questa Corte ha già avuto modo di affermare, **nelle consultazioni referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, così da presupporre, in ipotesi di pluralità di disposizioni attinte, l'esistenza di un inscindibile nesso di interrelazioni logiche fra le norme coinvolte, di spessore tale da rendere il quesito unico nella sua evidenza e nella correlativa ragion d'essere e, quindi, strutturalmente idoneo a consentire al corpo elettorale di esprimere una risposta unica**. Alla luce dei richiamati principi risulta allora evidente come la complessa struttura dell'articolata richiesta referendaria sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi non possa ritenersi sotto nessun profilo rispondente ai requisiti che la richiesta stessa deve presentare ai fini di un libero e consapevole responso popolare. L'oggetto della proposta, infatti, verte su una nutrita serie di disposizioni e parti di disposizioni contenutisticamente e funzionalmente quanto mai variegate ed il cui unico tratto unificante è rappresentato - quale dato meramente estrinseco e, se si vuole, occasionale - dall'essere le stesse iscritte in un unico provvedimento legislativo: un provvedimento, per di più, che già nella propria intitolazione ("Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport") svela la notevole varietà dei temi, posto che, al di là del precedente accumulo di funzioni devolute al Ministero del turismo e dello spettacolo, esso riguarda settori dell'ordinamento nettamente distinti, quali quelli del turismo, dello spettacolo e dello sport, uno solo dei quali (il turismo) è attribuito dalla Costituzione alla competenza delle Regioni. Prova ne sono, d'altra parte, sia la circostanza che il provvedimento in esame non prevede la ricostituzione di un unico organismo che succeda al soppresso Ministero, ma la creazione di due distinti dipartimenti (istituiti con decreti presidenziali del 12 marzo 1994), sia la stessa disposizione contenuta nell'art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 97 del 1995, secondo la quale soltanto le "funzioni in materia di turismo" non attribuite alle Regioni sono esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri "sino all'approvazione della legge istitutiva del Ministero delle attività produttive". Ove, poi, si passino in rassegna le varie norme che formano oggetto del quesito, risulterà subito palese l'eterogeneità dei temi che vengono ad essere coinvolti già attraverso la semplice disamina delle rubriche che compaiono sotto i diversi articoli o parti di articoli del più volte citato decreto-legge n. 97 del 1995 che la proposta referendaria intenderebbe abrogare nei suoi artt. 1, 2, 3 (per nove suoi commi) 4, 5, 6, 7, comma primo. Si passa, infatti, dalla disciplina riguardante il trasferimento di funzioni in materia di turismo e di spettacolo (art. 1) alla individuazione delle funzioni riservate alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo, spettacolo e sport (art. 2); alla previsione di regolamenti governativi dedicati al riordino degli enti operanti nel settore dello spettacolo e del turismo (art. 3); alla gestione dei finanziamenti erogati dallo Stato (art. 4); a disposizioni riguardanti il personale (art. 5); alla successione dei rapporti del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo con correlativa disciplina transitoria (art. 6); alla previsione, infine, della emanazione di criteri di adeguamento di alcune disposizioni legislative in materia alberghiera a quelle vigenti in paesi che fanno parte della Unione europea (art. 7, comma 1). **Una miscellanea, dunque, nella quale non può intravedersi quella matrice razionalmente unitaria che, sola, renderebbe il quesito omogeneo, chiaramente percepibile e quindi idoneo a formare oggetto di un solo responso alternativo**. Ad esempio, eterogenee e, quindi, non omologabili nell'alveo di un unitario quesito, si presentano le varie funzioni che l'art. 2 devolve alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di turismo, spettacolo e sport. Accanto, infatti, alla definizione delle politiche di settore e della attività di indirizzo e coordinamento compaiono, anche, funzioni che con esse non necessariamente si coniugano, come lo svolgimento delle attività necessarie ad assicurare la partecipazione dell'Italia alla elaborazione delle politiche comunitarie, ovvero la raccolta ed

elaborazione di dati, fino ad individuare attribuzioni del tutto peculiari e, perciò stesso, dalle altre ontologicamente scindibili, quali il sostegno e la promozione del turismo in favore dei soggetti con ridotte capacità motorie e sensoriali. Il difetto del necessario requisito di omogeneità, rende pertanto inammissibile la richiesta referendaria indicata in epigrafe».

- Sentenza n. 22 del 1997 (Granata, Vari)

Dalla motivazione: «Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche per ciò che attiene al requisito della chiarezza del quesito, giacché dal complesso delle disposizioni sopra richiamate si evince che esso verte sull'abolizione ovvero sul mantenimento della figura organizzativa del segretario comunale e provinciale, considerata non solo nei suoi profili ordinamentali e di stato giuridico, ma anche in quelli delle competenze e responsabilità. Né all'ammissibilità della richiesta osta la circostanza che venga prospettata anche la soppressione della figura del vice segretario, giacché tale eventuale effetto, lungi dal pregiudicare l'omogeneità del quesito, ne rappresenta un profilo di coerenza, trattandosi di una figura vicaria, con compiti collaborativi ed ausiliari, che, quindi, concettualmente presuppone l'esistenza della figura del segretario comunale e provinciale.

Non costituisce, d'altro canto, ostacolo alla chiarezza del quesito, specie trattandosi di materia connotata da un composito e stratificato quadro normativo, neppure la mancata inclusione di talune disposizioni attinenti allo stato economico e giuridico o ad alcuni compiti di rilievo marginale.

Non è dubbio, infatti, che il quesito, per il fatto stesso di investire il corpo fondamentale delle leggi sull'ordinamento e sulle competenze dei segretari medesimi, presenta il necessario carattere di omogeneità, proponendo un'unica e puntuale alternativa all'elettore: la soppressione ovvero il mantenimento della figura qui considerata come caratterizzata dalle sue fondamentali connotazioni di stato e funzionali.

Sarà, ovviamente, compito dell'interprete apprezzare le conseguenze che, dall'eventuale esito positivo della consultazione, potranno derivare sulla normativa di contorno non inclusa nel quesito».

- Sentenza n. 25 del 1997 (Granata, Vari)

Dalla motivazione: «3. - Quanto al problema dell'omogeneità del quesito, la Corte ha ripetutamente escluso la possibilità di sottoporre al corpo elettorale una pluralità di domande eterogenee, prive di una matrice razionalmente unitaria (sentenza n. 16 del 1978), sottolineando, perciò, l'esigenza di una verifica della chiarezza della domanda referendaria. Verifica che, nella specie, appare particolarmente pertinente proprio per la molteplicità delle norme investite, astrattamente suscettibili di vario inquadramento dal punto di vista concettuale e, in buona misura, riconducibili ad istituti giuridici diversi; infatti la richiesta referendaria involge disposizioni che vanno dai controlli di competenza dell'organo regionale, avuto riguardo alle varie forme in cui essi si articolano ed ai parametri secondo i quali si svolgono, alle verifiche infraprocedimentali della legittimità degli atti, affidate, sotto forma di pareri obbligatori, ai segretari comunali e provinciali, nonché alle responsabilità di questi ultimi nella fase attuativa delle delibere medesime.

Ove si consideri, tuttavia, che i vari articoli oggetto del quesito sono tutti riconducibili alla comune problematica dei controlli in senso lato sull'azione degli enti locali, non è dato negare l'esistenza nella proposta di una matrice razionalmente unitaria, e cioè quella di una limitazione, anche quantitativa, dei detti riscontri di legittimità.

In conclusione, il quesito, benché accomuni molteplici e fra loro distinte disposizioni, non può, solo per questo, reputarsi inammissibile, essendo chiaramente rivolto a sollecitare il responso del corpo

elettorale in ordine alla conferma ovvero alla riduzione dei controlli e delle verifiche di legittimità nell'ambito e all'esito del procedimento di emanazione degli atti degli enti locali».

- Sentenza n. 26 del 1997 (Granata, Guizzi)
Dalla motivazione: «Nel quesito sul testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati, il nucleo essenziale è l'abrogazione, all'art. 1, commi 2 e 4, dei due incisi che prevedono l'assegnazione del 25 per cento dei seggi con il metodo proporzionale e con il riparto tra liste concorrenti; il resto rappresenta un'operazione di "cosmesi normativa" per ripulire il testo. Nel quesito inerente all'elezione del Senato, ci si avvale più volte della cosiddetta tecnica del ritaglio, ma nella sostanza il quesito è imperniato sull'abrogazione delle disposizioni essenziali per il recupero proporzionale (v., all'art. 2 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, la soppressione dell'ultimo periodo, che ha rilievo normativo autonomo). In conclusione, i due quesiti sono assistiti dai requisiti di chiarezz a e omogeneità, in quanto rispondono a una matrice unitaria: quella di far espandere il principio maggioritario positivamente accolto dalle due leggi elettorali del 1993 e fin qui limitato dai meccanismi ispirati dal principio proporzionale».

- Sentenza n. 27 del 1997 (Granata, Neppi Modona)
Dalla motivazione: «2. - Malgrado la complessità del quesito e i delicati problemi interpretativi che dovrebbero essere affrontati in caso di esito positivo della consultazione referendaria, con particolare riferimento alla disciplina che risulterebbe in tema di coltivazione della canapa indiana, il significato oggettivo e la matrice sostanzialmente unitaria del *referendum*, come emergono anche dalla memoria del Comitato promotore, sono individuabili nella finalità di rendere lecite e, quindi, prive di sanzione, le attività preliminari e connesse all'uso personale della canapa indiana e dei suoi derivati, quali hashish e marijuana.
Risulta pertanto soddisfatta l'esigenza di omogeneità del quesito, indicata sin dalla sentenza n. 16 del 1978 quale requisito di ammissibilità, ed a cui, in particolare, la Corte si è richiamata nelle due precedenti sentenze sull'ammissibilità dei *referendum* in materia di sostanze stupefacenti (n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993)».

- Sentenza n. 28 del 1997 (Granata, Mirabelli)
Dalla motivazione: «La ricognizione delle disposizioni, la cui abrogazione si intende sottoporre al voto popolare, ha già consentito di raggrupparle in più insiemi differenti, alcuni dei quali eccedono la finalità, enunciata dai promotori, di superare il sistema elettorale proporzionale. Ciò pone in evidenza che si tratta di disposizioni non omogenee, nella prospettiva della scelta da esprimere con il voto referendario.
È sufficiente rilevare che il quesito comprende disposizioni del tutto indipendenti dai diversi sistemi elettorali, anzi compatibili con qualsiasi sistema. Ciò vale, in particolare, per la disciplina della durata del Consiglio, delle cause di ineleggibilità, del potere di scioglimento del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica. La disomogeneità si manifesta altresì nella disciplina, nettamente distinta, della elezione dei componenti del Consiglio da parte del Parlamento e da parte della magistratura: si tratta di criteri e di procedure non assimilabili e che non possono essere unitariamente valutate».

- Sentenza n. 29 del 1997 (Granata, Ruperto)

Dalla motivazione: «2. - La richiesta referendaria è intesa a far venir meno la riserva allo Stato dei rilevanti poteri speciali previsti dalla suddescritta disposizione, lasciando in vigore la restante normativa della legge, rispetto alla quale l'art. 2 presenta piena autonomia, non sminuita dai riferimenti contenuti nelle disposizioni del successivo art. 3, atteso che la individuazione del significato normativo che tali riferimenti verrebbero ad assumere in conseguenza dell'eventuale esito abrogativo della consultazione referendaria, è problema meramente interpretativo, da risolvere in sede d'applicazione della normativa residua. Tale finalità è oggettivata nel quesito, che pone un'alternativa netta all'elettore, il quale è in grado di percepire immediatamente e con esattezza le possibili conseguenze del suo voto.

3. - Proprio la valutazione della prospettata radicale ed univoca soppressione di tutto il suddescritto complesso di poteri, consente di mettere ancor meglio a fuoco il disegno legislativo, per il riscontro anche dell'omogeneità del quesito.

Trattasi in verità di poteri speciali essenzialmente diversi fra loro, sicché l'elettore potrebbe volere la permanenza di alcuni e la rimozione di altri. **Tuttavia essi trovano una matrice unificante, non solo nell'unicità della clausola attributiva degli stessi, legislativamente prevista, ed un comune denominatore nel non derivare dalla qualità di socio del loro titolare** (il quale infatti ne è attributario soltanto quale Ministro del tesoro, e senza alcun limite di tempo per non esser stato mantenuto nella legge di conversione il già previsto termine di tre anni), **ma anche e soprattutto nella loro finalizzazione allo scopo comune di conservare in capo allo Stato un certo livello di ingerenza e di controllo sulla vita e la gestione delle imprese privatizzate**.

L'opzione legislativa che si mira a sopprimere per via referendaria è appunto quella di aver sottratto in via permanente al diritto societario comune la posizione dello Stato, caratterizzata dalla particolarità che i rilevanti suoi poteri, inseriti nella struttura delle società, non sono riconducibili al possesso di una o più azioni (privilegiate, in quanto attributive di più estesi ed incisivi diritti rispetto a quelli che competono agli altri azionisti). Sul mantenimento o non di tale scelta di fondo, e di tutte le conseguenze che ne derivano, è chiamato a pronunciarsi il corpo elettorale, con un quesito dotato di perfetta chiarezza nella struttura come nella finalità».

- Sentenza n. 31 del 1997 (Granata, Zagrebelsky)

Dalla motivazione: «2. - La richiesta di *referendum* abrogativo è ammissibile.

Il significato unitario del quesito referendario, estraneo alle materie indicate dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, consiste all'evidenza nell'eliminazione delle norme che prevedono e organizzano il riscontro sulla validità delle motivazioni degli obiettori di coscienza, sia quanto a fondatezza (rispetto alle indicazioni del secondo comma dell'art. 1) sia quanto a sincerità, e da tale riscontro fanno dipendere la decisione del Ministro sull'accoglimento della domanda di ammissione al servizio militare non armato o al servizio sostitutivo civile.

Indipendentemente da ogni valutazione circa le conseguenze dell'eventuale approvazione popolare della domanda referendaria in questione e circa il possibile mutamento di qualificazione giuridica della pretesa dell'obiettore di coscienza, nel passaggio dal testo attuale della legge a quello che ne residuerebbe, si deve osservare che tali conseguenze e tale mutamento, una volta effettuato il *referendum* con esito positivo, deriverebbero come **effetto di sistema da un'operazione in se stessa conforme alla natura abrogativa dell'istituto previsto dall'art. 75 della Costituzione**».

- Sentenza n. 32 del 1997 (Granata, Mirabelli)

Dalla motivazione: «2. - Una precedente richiesta di *referendum*, di identico contenuto, è stata in passato dichiarata ammissibile. Il medesimo quesito, consistente nell'abrogazione dell'art. 842, primo e secondo comma, del codice civile, è stato, difatti, ritenuto "chiaro, univoco ed omogeneo: tale quindi da consentire all'elettore di esprimere la sua volontà con piena consapevolezza. Esso manifesta inequivocabilmente l'intento di generalizzare il divieto di accedere nel fondo altrui per l'esercizio della caccia, anche se non ricorrano le due condizioni attualmente previste dalla disposizione in discussione (recinzione del fondo o esistenza di colture suscettibili di danno)" (sentenza n. 63 del 1990).

Il *referendum* popolare sul quesito allora ammesso, indetto con d.P.R. 26 marzo 1990, non ha tuttavia avuto esito, perché, secondo quanto ha accertato l'Ufficio centrale per il *referendum* (ai sensi dell'art. 36 della legge n. 352 del 1970), alla votazione non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiede l'art. 75 della Costituzione.

3. - Lo stesso quesito viene ora riproposto, senza che sussistano ragioni per discostarsi dalla valutazione di ammissibilità in precedenza espressa.

Nel frattempo sono state emanate nuove norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio (legge 11 febbraio 1992, n. 157), che innovano profondamente la precedente disciplina (testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016; legge 27 dicembre 1977, n. 968). Difatti la nuova legge delinea un sistema di pianificazione territoriale faunistico-venatoria e di gestione programmata della caccia, che tende a realizzare un'utilizzazione ponderata delle risorse faunistiche ed ambientali sul territorio nazionale.

Ma questa nuova disciplina, che pure attribuisce maggiore rilievo, ai fini dell'inclusione del terreno da parte delle Regioni in un ambito territoriale di caccia (art. 15 della legge n. 157 del 1992), alla posizione del proprietario o del conduttore del fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria, non ha abrogato l'art. 842 del codice civile. In caso contrario, del resto, l'Ufficio centrale per il *referendum*, competente per tale valutazione, non avrebbe dato corso alle operazioni referendarie.

Permane, dunque, nell'ambito dei rapporti tra privati, il contenuto normativo della disposizione che si chiede di abrogare con la finalità di espandere il diritto del proprietario di godere in modo pieno ed esclusivo del fondo, senza più il limite imposto dall'art. 842 cod. civ.».

- Sentenza n. 33 del 1997 (Granata, Capotosti)

Dalla motivazione: «3. - Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche quanto ai requisiti della omogeneità e della chiarezza.

Il requisito dell'omogeneità sussiste perché dalle norme, considerate nella loro struttura e nella loro finalità, è dato trarre una "matrice razionalmente unitaria". Le leggi n. 570 del 1966 e n. 831 del 1973 hanno, infatti, complessivamente ad oggetto la disciplina della progressione nelle qualifiche più elevate della magistratura ordinaria, da esse dettata con carattere di organicità ed ispirata da un comune principio che, improntando l'intero sistema, conferisce alla materia un connotato di obiettiva, sostanziale unitarietà, non inciso dalla parziale diversità che pur caratterizza talune modalità applicative.

L'eliminazione ovvero la permanenza di tale complessivo e coordinato assetto verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al dilemma. Ai cittadini si offre così una manifesta e netta

alternativa, individuabile nella scelta tra l'abrogazione o il mantenimento dell'attuale sistema di progressione in carriera, che è idonea a garantire l'esercizio del voto con la dovuta consapevolezza».

- Sentenza n. 38 del 1997 (Granata, Santosuosso)

Dalla motivazione: «4. - La presente proposta referendaria, in secondo luogo, non difetta dei requisiti della chiarezza e della omogeneità del quesito. Essa investe l'intero testo normativo che concerne tutti gli aspetti, strettamente connessi fra loro, della professione di giornalista.

D'altra parte la riconduzione della legge in questione ad una matrice razionalmente unitaria non appare alterata dal fatto che essa faccia riferimento anche ai diritti ed ai doveri dei giornalisti, sintetizzati nell'unica disposizione (art. 2) dei 75 articoli del testo normativo oggetto del quesito referendario.

Tale testo, invero, si presenta chiaramente alla considerazione dell'elettore come quello che organizza e disciplina i giornalisti professionisti, ivi compresi gli scopi dell'Ordine e i doveri dei suoi iscritti. Né può sorgere il dubbio che, con l'eventuale esito abrogativo del *referendum*, possano venir meno l'attività giornalistica professionale, la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro, o i canoni deontologici inerenti a tale attività. Questi ultimi derivano, oltre che dal costume, da altre leggi (cui del resto fa rinvio lo stesso art. 2), dalle funzioni del Garante, dalla giurisprudenza in materia e da forme di autoregolamentazione.

5. - La richiesta referendaria non può infine ritenersi inammissibile per l'omessa indicazione delle numerose norme relative all'Ordine dei giornalisti, distribuite in diversi testi legislativi non ricompresi nel quesito posto agli elettori.

Va in proposito osservato, in via di principio, che la carenza del requisito della completezza non è ravvisabile per il solo fatto che non siano investiti tutti gli altri frammenti, richiami o parti di norme che, in conseguenza dell'abrogazione, verrebbero a subire i normali effetti caducatori o di adattamento da parte del giudice o del legislatore. L'incompletezza è, invece, ravvisabile solo quando la stessa norma o lo stesso principio oggetto del *referendum* costituiscano il contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo che, sopravvivendo all'eventuale abrogazione per voto popolare, determinerebbe un'intollerabile contraddizione, traducendosi in un difetto di chiarezza verso gli elettori. Nella specie la residua normativa riguarda aspetti talvolta marginali del regolamento della professione di giornalista, o aspetti la cui permanenza è compatibile con l'eventuale abrogazione della legge in questione; rimanendo comunque affidato alla discrezionalità del legislatore ed all'interpretazione sistematica della giurisprudenza, in caso di esito positivo del *referendum*, il compito di ricondurre la disciplina ad unità ed armonia».

- Sentenza n. 40 del 1997 (Granata, Contri)

Dalla motivazione: «2. - Il quesito è conforme ai requisiti di chiarezza e omogeneità, in quanto la richiesta di abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum* è diretta alla eliminazione di un principio unitario, da individuarsi nella attuale possibilità per i magistrati di assumere funzioni arbitrali e di accettare incarichi estranei al loro ruolo istituzionale; e ciò è immediatamente percepibile dall'elettore».

- Sentenza n. 42 del 1997 (Granata, Santosuosso)

Dalla motivazione: «2. - Tanto premesso, questa Corte ritiene sussistenti motivi ostativi all'ammissibilità della richiesta referendaria.

Va rilevata anzitutto la molteplicità dei testi legislativi che, direttamente o indirettamente, fanno riferimento al PRA: oltre al codice civile - che dedica gli art. 2683-2695 alla materia della trascrizione degli atti concernenti i beni mobili registrati - il nuovo codice della strada si richiama frequentemente al PRA, ed altre leggi, come si è detto, hanno collegato le risultanze di questo registro al pagamento di vari tributi. L'omessa indicazione di tali testi nel quesito referendario non è peraltro causa, di per sé, di inammissibilità del *referendum*. L'incompletezza è, infatti, ravvisabile solo quando la stessa norma o lo stesso principio oggetto del *referendum* costituiscano il contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo che, sopravvivendo all'eventuale abrogazione per voto popolare, determinerebbe una intollerabile contraddizione del quesito, traducendosi in un difetto di chiarezza verso gli elettori.
La richiesta referendaria è peraltro inammissibile per l'assorbente criterio più volte enunciato in precedenti sentenze di questa Corte: quello per cui deve ritenersi inammissibile il quesito che non si presenti al corpo elettorale in termini di omogeneità. In altre parole, occorre che l'elettore sia messo in condizioni di esprimersi, con unica risposta affermativa o negativa, su una questione ben determinata nel contenuto e nelle finalità, rispettando così la sua libertà - nel caso di pluralità di disposizioni coinvolte non riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria - di formulare scelte differenziate.
3. - Nel caso specifico, ad una prima valutazione il quesito potrebbe apparire omogeneo perché finalizzato all'eliminazione del PRA. Ma tale affermazione non regge ad un esame più attento, in considerazione delle molteplici implicazioni del quesito medesimo, dal momento che esso, anche se indirettamente, coinvolge una pluralità di soggetti od uffici, nonché la pluralità delle funzioni svolte da ciascuno di essi; funzioni di diversa natura e disciplinate da distinti testi normativi.
L'ACI, come si è detto, gestisce l'ufficio del PRA non soltanto ai fini privatistici della pubblicità legale delle trascrizioni e iscrizioni relative alla proprietà ed agli altri diritti reali o privilegi, ma anche a fini pubblicistici (sentenza n. 291 del 1992). Queste diverse funzioni, infine, sono disciplinate - come già si è accennato - da una molteplicità di corpi normativi.
Tale complessità di strutture, di funzioni e di norme, se può giustificare l'esigenza di riforme semplificatrici, induce alla conclusione della inammissibilità della richiesta di questo *referendum* per il motivo che il quesito, investendo con una sola domanda più contenuti eterogenei, può generare equivoci per l'elettore, al quale non viene quindi consentita la libertà di esprimersi con chiara consapevolezza sull'unico contenuto normativo che può univocamente formare oggetto di una richiesta referendaria».

- Sentenza n. 13 del 1999 (Granata, Chieppa)
Dalla motivazione: «3. - Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo in esame è sufficiente il richiamo ai principi individuati più volte dalla Corte, dai quali non vi è motivo di discostarsi, relativi ai requisiti della matrice unitaria, della univocità e della omogeneità dei quesiti referendari (sentenze n. 26 del 1997; n. 47 del 1991 e n. 16 del 1978) e alle caratteristiche proprie della materia elettorale (sentenza n. 429 del 1995; v. anche sentenza n. 107 del 1996), con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante (sentenza n. 26 del 1997; n. 32 del 1993; n. 47 del 1991 e n. 29 del 1987).
4. - Nel quesito referendario all'esame della Corte non ricorre alcuno dei limiti preclusivi del ricorso al *referendum* espressamente previsti (in maniera puntuale in quanto rispondenti a particolari scelte di politica istituzionale) dall'art. 75 della Costituzione. Né si ravvisano altre ipotesi implicite di

inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del *referendum* abrogativo, dipendenti da valori di ordine costituzionale e riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie (v. in particolare sentenza n. 16 del 1978).
Il quesito non contiene domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, non riconducibili alla logica dell'art. 75 della Costituzione; e si riferisce ad atti legislativi dello Stato con forza di legge ordinaria, non aventi contenuto costituzionalmente vincolato (sentenza n. 16 del 1978). Esso, inoltre, non può ritenersi privo del carattere della univocità.
Il nucleo essenziale del quesito - come enunciato in precedenza - consiste nell'abrogazione degli articoli o delle parti di articoli relativi alle liste, al voto di lista e alla ripartizione del 25% dei seggi con metodo proporzionale, rappresentando il resto una operazione di cosmesi normativa per ripulire il testo, con abrogazione completa di talune disposizioni ovvero con una tecnica c.d. di ritaglio (v. sul punto sentenza n. 26 del 1997). In realtà il quesito è formulato in modo da poter realizzare l'abrogazione parziale della legge elettorale nei sensi suindicati ed insieme a fare sì che la normativa residua, cioè quella risultante dopo l'eventuale abrogazione, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione in qualsiasi momento dell'organo rappresentativo, condizione indispensabile per i *referendum* nella materia delle elezioni delle assemblee parlamentari (da ultimo, sentenza n. 26 del 1997)».

- Sentenza n. 32 del 2000 (Vassalli, Zagreblesky)
Dalla motivazione: «Le richieste di *referendum* abrogativo oggetto di esame sono dirette all'abrogazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici). Le disposizioni indicate (artt. 1 e 2) contengono la disciplina del rimborso per le spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici nelle campagne per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali, nonché del rimborso delle spese sostenute dai comitati promotori di *referendum* abrogativi e prescrivono (art. 3) la destinazione di una quota parte delle somme ricevute alla promozione della partecipazione politica delle donne. La restante parte della legge, non sottoposta alle richieste di *referendum* abrogativo, contiene la previsione di agevolazioni per le erogazioni liberali a favore di partiti e movimenti politici, nonché norme transitorie per regolare le situazioni pendenti formatesi sotto la precedente legge 2 gennaio 1997, n. 2, e relative norme di copertura finanziaria.
Le disposizioni degli artt. 1, 2 e 3 costituiscono dunque un corpo normativo omogeneo, all'interno della legge che li contiene, e si prestano quindi a essere investite dalle richieste di *referendum* abrogativo parziale, la cui ammissibilità risulta dall'inesistenza di limiti e impedimenti costituzionali - derivanti esplicitamente dall'art. 75 della Costituzione o implicitamente dal sistema costituzionale di cui esso fa parte - invocabili nella specie».

- Sentenza n. 33 del 2000 (Vassalli, Chieppa)
Dalla motivazione: «2. - Il quesito in esame è identico a quello già oggetto di pronuncia di ammissibilità della richiesta di *referendum* con sentenza 28 gennaio 1999 n. 13, mentre non sussistono motivi per discostarsi da detta pronuncia.
Pertanto, ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente il richiamo alla predetta sentenza n. 13 del 1999 e ai principi, cui la sentenza stessa fa rinvio, quali individuati più volte dalla Corte, relativi ai requisiti di

matrice unitaria e di omogeneità dei quesiti referendari (sentenze n. 26 del 1997; n. 47 del 1991 e n. 16 del 1978) e alle caratteristiche proprie della materia elettorale (sentenza n. 429 del 1995; v. anche sentenza n. 107 del 1996), con riferimento in particolare alla esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante (sentenza n. 26 del 1997; n. 32 del 1993 e n. 29 del 1987) e al dettato del testo della Costituzione quale risulta dalla votazione finale 27 dicembre 1947 e dalla promulgazione (sentenza n. 47 del 1991)».

- Sentenza n. 39 del 2000 (Vassalli, Mezzanotte)

Dalla motivazione: «3. - Il quesito referendario è inammissibile, poiché con esso si chiede l'abrogazione di più disposizioni non omogenee tra loro, nei confronti delle quali l'elettore deve essere lasciato libero di esprimere valutazioni autonome e anche potenzialmente divergenti.

I commi 3 e 7 dell'art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997 hanno infatti riguardo ai requisiti soggettivi dell'imprenditore o degli amministratori (esclusività dell'oggetto sociale; professionalità degli amministratori, dei dirigenti e degli operatori), ovvero a caratteristiche oggettive dell'azienda (disponibilità di uffici idonei). Il comma 10 non concerne requisiti soggettivi o aziendali ma pone un limite all'attività negoziale dell'impresa (gratuità della mediazione nei confronti dei prestatori di lavoro).

Non vale sostenere che le disposizioni inserite nel quesito siano unificate tra loro dal fine di liberalizzare ulteriormente il mercato del lavoro, rimuovendo ogni limite potenzialmente incidente sulla libertà dell'impresa. Ciascuno dei limiti ai quali le singole disposizioni interessate dalla richiesta abrogativa mettono capo risponde a una diversa istanza legislativa. L'esclusività riguarda la purezza dell'oggetto dell'impresa che la legge vuole indenne da qualsiasi contaminazione, anche la più lieve, al punto di precludere in questo settore l'assunzione della qualità di imprenditore alla persona fisica per l'altrimenti inevitabile commistione con altre attività negoziali del soggetto. I requisiti di professionalità specifica attengono ancora all'impresa nella sua globalità e non all'uno o all'altro dei suoi rapporti contrattuali e mirano alla salvaguardia della qualità del servizio offerto. Con il vincolo di gratuità dell'attività nei confronti dei lavoratori, il legislatore si propone di proteggere una soltanto delle parti dell'istituendo rapporto di lavoro, quella parte che anche in un contesto di liberalizzazione del collocamento è valutata come la più debole, sia rispetto al datore di lavoro che all'agente intermediario. Unificare questi eterogenei ordini di limiti sotto l'indistinta rubrica "liberalizzazione" significa appunto precludere agli elettori l'opportunità di modulare la propria risposta sulla diversità dei valori legislativi sottesi alle singole disposizioni che formano oggetto del quesito».

- Sentenza n. 40 del 2000 (Vassalli, Neppi Modona)

Dalla motivazione: «4. - Sono altresì evidenti la disomogeneità e l'intrinseca contraddittorietà del quesito referendario, che a loro volta si riflettono nella anodina e generica formulazione dell'intitolazione "Sistema dei termini processuali: Abrogazione parziale".

La pretesa di sottoporre a *referendum* discipline accomunate solo dal mero riferimento nominalistico all'istituto dei termini processuali, ma operanti nei diversi sistemi del processo civile e del processo penale, pone la libertà di scelta dell'elettore di fronte a prospettive tra loro non conferenti. Inoltre con il medesimo quesito si chiede, da un lato, di introdurre nell'ordinamento processuale civile termini qualificati come perentori, ma in realtà sempre abbreviabili o prorogabili anche d'ufficio dal giudice; dall'altro di sopprimere nell'ordinamento processuale penale la categoria dei termini ordinatori e di trasformarli tutti in termini sanzionati a pena di decadenza.

Risulta così disatteso proprio lo scopo, dichiarato dai promotori del *referendum* nella memoria illustrativa, di conseguire l'accelerazione dei procedimenti, imponendo anche al giudice il rigoroso rispetto dei nuovi termini processuali perentori: al contrario, nel processo civile i termini diverrebbero tutti abbreviabili o prorogabili sulla base di scelte discrezionali dello stesso giudice; nel processo penale la sanzione della decadenza, prevista in caso di inosservanza per tutti i termini, potrebbe addirittura determinare la paralisi dell'esercizio della giurisdizione».

- Sentenza n. 43 del 2000 (Vassalli, Mirabelli)

Dalla motivazione: «3. - Nella parte in cui investe l'art. 63 della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, l'attuale quesito referendario ripropone sostanzialmente una analoga richiesta di *referendum* in precedenza dichiarata inammissibile (sentenza n. 39 del 1997). Allora si proponeva la soppressione non dell'intero testo normativo recato dal secondo comma dell'art. 63 della legge n. 833 del 1978, ma solo di una parte di quest'ultima disposizione. La proposta di soppressione riguardava un insieme di locuzioni, sottratte le quali dall'art. 63, comma 2, della legge n. 833 del 1978, sarebbe risultato che i cittadini non sono tenuti all'iscrizione presso il Servizio sanitario nazionale. Al medesimo esito normativo, della non obbligatorietà della iscrizione al Servizio sanitario nazionale, si perverrebbe ora sopprimendo l'intero comma. In entrambi i casi l'effetto prefigurato dai promotori è il medesimo: rendere possibile l'adempimento dell'obbligo di assicurazione contro le malattie, che permarrebbe, mediante la scelta di una assicurazione privata in alternativa al Servizio sanitario nazionale, cui verrebbe sottratta la esclusiva titolarità del rapporto assicurativo.

Ma il contenuto obiettivo della proposta abrogazione non raggiunge questo esito, pur indicato nella denominazione della richiesta di *referendum*, e si manifesta anzi completamente infruttuoso.

La principale disposizione investita dalla proposta di abrogazione (art. 63, comma 2, della legge n. 833 del 1978), nello stabilire che i cittadini, i quali non erano tenuti (quando la legge è stata emanata) all'iscrizione ad un istituto mutualistico, venivano assicurati presso il Servizio sanitario nazionale nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM, stabiliva una regola diretta ad attuare la transizione dal sistema mutualistico, basato su un regime di assicurazione per categorie, ad un sistema di sicurezza sociale per tutta la popolazione, attuato mediante il Servizio sanitario nazionale, sin dall'origine costituito da funzioni, strutture e servizi diretti a garantire a tutti i cittadini i livelli di protezione stabiliti dal piano sanitario. Tale transizione è ormai compiuta. Non si è più, dunque, in presenza di un rapporto assicurativo, sia pure obbligatorio, né di prestazioni sanitarie dovute in ragione, se non in corrispettivo, di un contributo. Il sistema complessivo delineato dalla legge n. 833 del 1978, sul quale non incide il quesito referendario, è caratterizzato dalla universalità dell'assistenza, garantita dal Servizio sanitario nazionale a tutti i cittadini, il cui diritto deriva direttamente dalla legge, mentre l'iscrizione negli elenchi degli utenti (prevista dall'art. 19 della stessa legge) costituisce solo un adempimento amministrativo per l'organizzazione delle prestazioni (sentenza n. 39 del 1997).

La non configurabilità, nel contesto del sistema legislativo, di un meccanismo assicurativo, il quale costituirebbe invece il presupposto dell'iniziativa referendaria, è ancor più accentuata dalla avvenuta abrogazione dei contributi per il Servizio sanitario nazionale, disposta contestualmente al finanziamento dello stesso Servizio mediante il gettito fiscale previsto dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che ha istituito l'imposta regionale sulle attività produttive (in particolare artt. 36, 38 e 39).

In definitiva l'eventuale soppressione del secondo comma dell'art. 63 della legge n. 833 del 1978 non conseguirebbe l'effetto abrogativo prefigurato, che si vorrebbe far consistere nella possibilità di uscire dal Servizio sanitario nazionale scegliendo una assicurazione privata. Mentre la soppressione di alcune parole del terzo comma dello stesso art. 63 prefigurerebbe la reintroduzione del contributo che, per i cittadini, è stato soppresso.
4. - Neppure la complementare richiesta di intervento soppressivo nel testo dell'art. 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 vale a conseguire l'effetto abrogativo prefigurato.
La eliminazione sia dell'aggettivo che qualifica come "integrativi" i fondi destinati a forme integrative di assistenza sanitaria, sia della locuzione che qualifica come "aggiuntive" le prestazioni da essi assicurate, non porta alla soppressione di parole di per sé espressive di un autonomo e proprio contenuto normativo e non determina la sottrazione di alcun contenuto normativo dalla disposizione nella quale tali parole sono inserite. Difatti, soppresse quelle parole, non muterebbe la configurazione della struttura e della funzione dei fondi sanitari integrativi, quali risultano dal contesto della disciplina normativa complessiva (si vedano, tra l'altro, l'art. 8-*quater* comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e l'art. 122 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).
Ciò senza considerare che l'art. 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992 è stato integralmente sostituito dall'art. 9 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), che è entrato in vigore, anche se le sue disposizioni, relative ai fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, acquistano efficacia e, quindi, divengono operative con la nuova disciplina del loro trattamento fiscale.
5. - In conclusione per un verso la richiesta di *referendum* non è idonea ad incorporare il quesito referendario prefigurato dai proponenti e non consente all'elettore una scelta che consegua gli effetti annunciati, sicché manca la possibilità per gli elettori di esprimere un voto referendario consapevole dei suoi effetti normativi. Per altro verso, in assenza di un significativo contenuto abrogativo - non essendo tale la soppressione di disposizioni e di frammenti di disposizione cui non consegua alcun utile risultato, né tantomeno il risultato prefigurato dai promotori quale si desume, tra l'altro, dalla denominazione del *referendum* - si attribuirebbe al quesito referendario in esame una funzione esclusivamente propositiva, estranea all'istituto del *referendum* per la abrogazione totale o parziale di una legge, quale è previsto dall'art. 75 della Costituzione».

- Sentenza n. 44 del 2000 (Vassalli, Contri)
Dalla motivazione: «2. - La richiesta di *referendum* in oggetto è ammissibile.
Deve anzitutto escludersi la sussistenza delle cause ostative espressamente indicate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, in quanto le disposizioni di legge che si intendono sottoporre a consultazione referendaria abrogativa sono del tutto estranee alle materie ivi menzionate.
Il quesito risponde ai requisiti di chiarezza ed omogeneità; la possibilità per i magistrati di accettare incarichi estranei al loro ruolo istituzionale e di assumere le funzioni di arbitro costituisce infatti un **principio unitario**, alla cui eliminazione è indirizzata la richiesta referendaria, la quale propone appunto l'abrogazione delle disposizioni che detto principio contengono.
Alle stesse conclusioni, del resto, è pervenuta questa Corte con la sentenza n. 41 del 1997, dichiarando l'ammissibilità della richiesta di *referendum* formulata nei medesimi termini di quella in esame».

- Sentenza n. 47 del 2000 (Vassalli, Ruperto)

Dalla motivazione: «3.2. - Trattasi inoltre di richiesta abrogativa riguardante **disposizioni tra loro intimamente connesse, le quali formano un autonomo e definito sistema** - tuttora integralmente operante, come dimostrano le molteplici convenzioni stipulate, anche di recente, dalle varie associazioni sindacali con gli enti previdenziali - di previsione e regolamentazione della possibile assunzione, da parte dei menzionati enti previdenziali (cui vanno aggiunte le Casse marittime Adriatica, Meridionale e Tirrena, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge 5 dicembre 1986, n. 856, che richiama la legge in esame), del servizio di esazione, per conto delle associazioni sindacali a carattere nazionale, dei contributi associativi e di assistenza contrattuale dovuti dai loro iscritti.

Sussiste dunque la necessaria omogeneità del quesito, che peraltro è analogo a quello - a suo tempo proposto per l'abrogazione del secondo e terzo comma dell'art. 26 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e dell'art. 594 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 - dichiarato ammissibile da questa Corte con sentenza n. 13 del 1995.

Chiaro è l'intendimento abrogativo, che non tocca il diritto dei sindacati ad ottenere i contributi dai propri iscritti, ma è volto esclusivamente a non rendere più possibile attraverso l'attività d'intermediazione svolta dagli enti previdenziali, in quanto autorizzati, la riscossione dei contributi medesimi. **Ed il fine ispiratore della richiesta risulta perfettamente oggettivato nella struttura del quesito, il quale prospetta un'alternativa netta all'elettore, posto così in grado di percepire con immediatezza ed esattezza le conseguenze del suo voto**.

3.3. - È appena il caso di aggiungere che sul presente giudizio di ammissibilità non incide la pur constatata residuale permanenza del riferimento alle trattenute sindacali attualmente contenuto in altre leggi (v., ad esempio, art. 11 della legge 12 marzo 1968, n. 334; art. 23-octies della legge 11 agosto 1972, n. 485; art. 2 della legge 27 dicembre 1973, n. 852, richiamato anche dall'art. 18 della legge 23 luglio 1991, n. 223; art. 19 della legge 23 dicembre 1994, n. 724), **poiché le relative discipline hanno matrici proprie o comunque *rationes* diverse rispetto alla normativa oggetto del quesito in esame**».

- Sentenza n. 50 del 2000 (Vassalli, Mezzanotte)

Dalla motivazione: «4. - Sotto un concorrente profilo, il quesito è inammissibile perché privo del carattere di omogeneità, individuato nella giurisprudenza costituzionale, a tutela della libertà di scelta dell'elettore, quale requisito delle richieste di *referendum* abrogativo. Non risponde ad alcuna necessità logica o giuridica che l'eventuale propensione negli elettori a ridurre anche drasticamente i termini massimi di custodia cautelare significhi altresì, per ciascuno di essi, apprezzare diversamente la gravità di intere categorie di reati, come suppone il quesito referendario là dove propone, attraverso l'abrogazione manipolativa dell'inciso contenuto nell'articolo 303, comma 1, lettera a), cod. proc. pen. ("o la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni ovvero per uno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), sempre che per lo stesso la legge preveda la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni"), l'assimilazione di queste ipotesi, quanto alla durata del termine massimo della custodia cautelare, a quelle meno gravemente valutate dal legislatore nel numero 2 del citato articolo 303, comma 1, lettera a).

Le norme che stabiliscono i termini massimi di custodia cautelare e quelle nelle quali si esprime l'apprezzamento del legislatore circa la gravità dei reati, sia pure al fine di calibrare la durata della custodia stessa, corrispondono a scelte potenzialmente autonome sulle quali gli elettori devono essere

lasciati liberi di compiere scelte distinte**. Fa dunque difetto quella matrice razionalmente unitaria che sola può rendere ammissibile la proposta di un unico quesito**».

- Sentenza n. 41 del 2003 (Chieppa, Zagrebelsky)

Dalla motivazione: «3.2. - La domanda posta agli elettori con il quesito referendario è inoltre omogenea. Essa concerne, nel suo nucleo centrale, disposizioni e parti di disposizioni che, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti individuali e alla stregua dei criteri dimensionali sopra indicati (paragrafo 2.2.), definiscono l'ambito e i limiti di operatività della tutela reale apprestata dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in favore del lavoratore illegittimamente licenziato.

Investendo contemporaneamente (a) la norma che prevede la garanzia obbligatoria, avente originariamente portata generale (art. 8 della legge n. 604 del 1966), (b) la connessa previsione che successivamente ha delineato i limiti numerici al di sotto dei quali si applica la medesima garanzia (art. 2 della legge n. 108 del 1990), nonché (c) la speculare determinazione dei limiti dimensionali al di sopra dei quali si applica la tutela reale (art. 18, primo comma, della legge n. 300 del 1970, nelle parti indicate), la domanda di abrogazione in esame chiarisce la propria obbiettiva *ratio* unitaria consistente, conformemente al titolo assegnato al *referendum* dall'Ufficio centrale, nell'estensione della garanzia della reintegrazione e del risarcimento del danno contenuta nell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, in modo da comprendere in essa anche l'ambito in cui oggi vale la tutela obbligatoria. La domanda referendaria coinvolge inoltre disposizioni strettamente conseguenziali, dettate ai fini del computo dei dipendenti e per l'applicazione di agevolazioni finanziarie e creditizie indipendentemente dal limite numerico (commi secondo e terzo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970), le quali perderebbero ogni ragion d'essere una volta espunto dal sistema il criterio dimensionale al quale esse fanno riferimento.

3.3. - Il quesito è omogeneo, pur concernendo altresì la disposizione (art. 4, comma 1, della legge n. 108 del 1990) che esclude l'applicabilità della garanzia di stabilità reale per i dipendenti da datori di lavoro, non imprenditori, che esercitano un'attività «di tendenza». L'esistenza di una matrice razionalmente unitaria è comunque assicurata dall'**obiettivo comune** di estendere l'ambito di operatività della garanzia reale in settori nei quali essa attualmente non opera.

3.4. - Non incide poi sulla completezza del quesito - e quindi sull'esigenza della sua non-contraddittorietà rispetto all'intento referendario - ma solo sull'estensione della sua portata abrogatrice, rimessa evidentemente alla discrezionalità dei proponenti, la circostanza che esso non concerna la posizione di alcune categorie particolari di lavoratori, come ad esempio quelle previste dall'art. 4 della legge n. 108 del 1990 o da normative speciali.

3.5. - La domanda referendaria si presenta, per quanto detto, chiara e univoca nella sua struttura e nei suoi effetti. Essa propone al corpo elettorale un'alternativa netta tra il mantenimento dell'attuale disciplina caratterizzata dalla coesistenza di due parallele forme di tutela, quella obbligatoria e quella reale, e l'estensione della seconda».

- Sentenza n. 45 del 2003 (Chieppa, Amirante)

Dalla motivazione: «3.-- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, i requisiti di ammissibilità del *referendum* non si esauriscono nell'estraneità della disposizione o delle disposizioni che ne costituiscono oggetto alle materie appena indicate. È coessenziale all'istituto referendario, tra l'altro, che, in caso di pluralità di norme, queste siano di contenuto omogeneo, **cioè ispirate alla medesima *ratio* o comunque strettamente collegate tra di loro**.

Difettando, in particolare, l'omogeneità del quesito, la volontà dell'elettore, nell'esprimersi sull'abrogazione di una norma, sarebbe condizionata, dovendo pronunciarsi nel medesimo senso (affermativo o negativo) nei confronti delle diverse domande che in effetti vengono poste, le quali potrebbero essere suscettibili, invece, di non coincidenti valutazioni (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 27 del 1982, sentenze n. 39, n. 40 e n. 50 del 2000). Come questa Corte ha di recente affermato, l'elettore dev'essere lasciato libero di esprimere valutazioni autonome ed anche potenzialmente divergenti (v. la sentenza n. 39 del 2000).
4.-- Sotto tale profilo, il *referendum* è inammissibile.
Come si è già sinteticamente esposto, i primi due commi dell'art. 35 della legge n. 300 del 1970, a seguito della modifica introdotta dall'art. 6, comma 1, della legge n. 108 del 1990, concernono i limiti di applicabilità della disciplina dell'attività sindacale all'interno delle imprese industriali, commerciali ed agricole con riguardo alle caratteristiche dimensionali delle loro unità produttive, mentre il terzo comma si riferisce al personale navigante delle imprese di navigazione e, a sua volta, si compone di due parti: la prima concerne la diretta applicabilità di alcune norme del titolo I e del titolo II della legge anche nei riguardi di detto personale; la seconda, invece, dispone che l'applicabilità dei rimanenti principi della stessa legge alle imprese suindicate avvenga per il tramite dei contratti collettivi di lavoro.
Il terzo comma trova la sua giustificazione nella specificità del lavoro nautico, nella cui disciplina i diritti dei lavoratori devono contemperarsi sia con le esigenze di sicurezza, di efficienza ed in generale di felice compimento della spedizione marittima o aerea, alle quali non sono estranei interessi di ordine generale, sia con le peculiari circostanze in cui si eseguono le prestazioni lavorative; specificità che negli ultimi decenni è venuta attenuandosi, ma che tuttavia permane, seppure in limiti più circoscritti (v. le sentenze n. 129 del 1976, n. 63 e n. 96 del 1987, n. 41 e n. 364 del 1991, n. 80 del 1994 e n. 72 del 1996).
5.-- In conclusione, mentre i primi due commi dell'art. 35 della legge n. 300 del 1970 concernono soltanto la normativa sull'attività sindacale nelle imprese industriali, commerciali ed agricole con esclusivo riguardo alle loro dimensioni, il terzo comma ha un contenuto più ampio ed eterogeneo rispetto a quello dei primi due. Esso, infatti, comprende la diretta applicabilità di alcune disposizioni sul rapporto di lavoro e le modalità (contratti collettivi) con cui gli altri principi della stessa legge vengono introdotti nei confronti del personale navigante cui l'ordinamento ha riservato una disciplina specifica.
Ne consegue che la proposta referendaria concentra in un quesito unico disposizioni disomogenee, riguardo alla cui abrogazione gli elettori devono essere lasciati liberi di orientarsi autonomamente ed eventualmente in modo difforme».

- Sentenza n. 25 del 2004 (Zagrebelsky, Bile)
Dalla motivazione: «2.2. - La domanda referendaria presenta inoltre gli ulteriori requisiti che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono ricorrere ai fini del positivo esito del giudizio di ammissibilità.
Da un lato infatti essa non riguarda leggi costituzionali o di revisione costituzionale; né leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie.
E dall'altro presenta i caratteri dell'omogeneità, della chiarezza e dell'univocità.
Sotto il primo profilo, la domanda è espressione di una matrice razionalmente unitaria, percepibile come tale dal votante, al quale propone un'alternativa netta tra l'espulsione dall'ordinamento e il

mantenimento in esso del trattamento differenziato riservato dalla norma ai titolari delle cinque alte cariche o funzioni, con la loro non sottoponibilità a processi penali per i reati nella stessa norma indicati.
Quanto ai requisiti della chiarezza e univocità, il quesito riguarda un solo articolo di legge, nel quale si esaurisce l'intera disciplina della materia, e quindi si presenta come completo e del tutto coincidente con il ricordato intento referendario».

- Sentenza n. 46 del 2005 (Onida, A. Marini)
Dalla motivazione: «4.2.– Il quesito presenta, sotto altro aspetto, il necessario carattere di omogeneità. La proposta referendaria mira, univocamente, ad ampliare le possibilità di ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni umani con finalità terapeutiche e diagnostiche e tutte le singole parti del quesito sono coerenti con tale matrice unitaria».

- Sentenza n. 47 del 2005 (Onida, A. Marini)
Dalla motivazione: «4.2.– Il quesito, pur a contenuto plurimo, presenta, d'altro canto, il necessario carattere di omogeneità.
Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, infatti, sono tra loro intimamente connesse, anche in conseguenza della sostanziale omogeneità dell'intero testo normativo, recante la completa ed esclusiva disciplina della procreazione medicalmente assistita, ed è inoltre individuabile la matrice razionalmente unitaria del quesito stesso, riconducibile alla rimozione di una serie di limiti all'accesso e allo svolgimento delle procedure di procreazione medicalmente assistita».

- Sentenza n. 48 del 2005 (Onida, A. Marini)
Dalla motivazione: «4.2.– Il quesito, pur a contenuto plurimo, presenta d'altro canto il necessario carattere di omogeneità.
Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, infatti, sono tra loro intimamente connesse, anche in conseguenza della sostanziale omogeneità dell'intero testo normativo, recante la completa ed esclusiva disciplina della procreazione medicalmente assistita, ed è inoltre individuabile la matrice razionalmente unitaria del quesito stesso, oggettivamente riconducibile – al di là della articolata titolazione e delle stesse intenzioni dei proponenti – alla rimozione di una serie di limiti all'accesso e allo svolgimento delle procedure di procreazione medicalmente assistita».

- Sentenza n. 49 del 2005 (Onida, Finocchiaro)
Dalla motivazione: «3.2. – Trattasi inoltre di richiesta abrogativa riguardante disposizioni fra loro intimamente connesse, le quali formano un autonomo e definito sistema.
Il quesito è omogeneo e non contraddittorio, perché tende ad abrogare tutte (e solo quelle) disposizioni normative che attengono allo stesso punto, la procreazione di tipo eterologo (il divieto, la sanzione, la causa di non punibilità).
Né può darsi rilievo, come vorrebbe l'Avvocatura dello Stato, alla diversità delle ipotesi e delle modalità attraverso cui può realizzarsi la fecondazione eterologa, mentre il caso della maternità surrogata è oggetto di apposita norma (articolo 12, comma 6) non investita dal quesito referendario.
Né vi sono altre norme o parti di norme nella legge che facciano riferimento alla fecondazione eterologa».

- Sentenza n. 15 del 2008 (Bile, Silvestri)

Dalla motivazione: «4. – Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che le leggi elettorali possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare (sentenza n. 47 del 1991, confermata da tutta la successiva giurisprudenza costituzionale sul tema).

Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante» (sentenza n. 13 del 1999). L'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993).

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei *referendum* abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla sentenza n. 16 del 1978 – chiarezza, univocità ed omogeneità – non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un *referendum* in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. L'abrogazione referendaria richiesta deve perciò mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale, giacché «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza "una matrice razionalmente unitaria"» (sentenza n. 47 del 1991, conforme alle sentenze n. 16 del 1978, n. 25 del 1981 e n. 29 del 1987).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei *referendum* elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi", nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione

teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente.
Per i motivi sopra evidenziati, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo» (sentenza n. 32 del 1993). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative.
Peraltro l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di *referendum* «per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge», con ciò ponendo in primo piano l'organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa.
5.1. - **Il fine incorporato nel quesito emerge con chiarezza dal nesso interno esistente tra le disposizioni, o parti di esse, oggetto della richiesta di abrogazione referendaria**. L'esame della disciplina attualmente in vigore consente infatti di rilevare due aspetti distinti: *a*) l'esistenza necessaria di liste di candidati; *b*) l'esistenza solo eventuale di coalizioni di liste. Mentre l'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 prevede che il voto degli elettori è «attribuito a liste di candidati concorrenti», l'art. 14-*bis* dello stesso decreto dispone: «I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate».
Senza le liste non sarebbero possibili le elezioni, mentre senza le coalizioni verrebbe meno esclusivamente una facoltà di cui i partiti o i gruppi politici organizzati possono avvalersi per esprimere in anticipo una convergenza politica e programmatica, che si riflette nell'unicità del programma elettorale e nella dichiarazione del nome e cognome della persona da essi indicata come unico capo della coalizione. Il quesito referendario propone agli elettori di eliminare tale possibilità, con il risultato di lasciare in vita il nucleo essenziale della normativa, costituito dalle liste di candidati, cui si dovrebbero riferire gli effetti previsti dalla legge, primo fra tutti il premio di maggioranza, che già nel sistema vigente può teoricamente spettare ad una lista e non ad una coalizione.
5.2. – L'intenzione dei promotori del *referendum* in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale. Rimane intatto il meccanismo mediante il quale il legislatore ha ritenuto di favorire la stabilità delle maggioranze parlamentari, vale a dire la previsione del premio di maggioranza. L'attribuzione di quest'ultimo alla lista più votata, anziché alla coalizione maggioritaria, dovrebbe avere l'effetto di rafforzare, secondo i propositi dei presentatori della richiesta (resi espliciti nell'intervento spiegato nel presente giudizio), il processo di integrazione politica e di ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa.
Il fine intrinseco incorporato, nel senso voluto dalla giurisprudenza costituzionale, è quello che si manifesta nel quesito in sé e viene reso più comprensibile dal titolo attribuito allo stesso quesito dall'Ufficio centrale per il *referendum*. Tale fine ha quindi un carattere oggettivo ed attuale, in modo da poter essere sottoposto a controllo da parte di questa Corte. Non rilevano invece in questa sede le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, oltre che da altri fattori di natura economica, sociale e culturale, estranei al campo delle valutazioni concesse al giudice costituzionale.

5.3. – Se si rimane sul piano dell'oggettività e dell'attualità del fine, il quesito deve essere considerato – per i motivi sopra esposti – chiaro, univoco e omogeneo. La manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici».

- Sentenza n. 16 del 2008 (Bile, Silvestri)

Dalla motivazione: «4. – Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che le leggi elettorali possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare (sentenza n. 47 del 1991, confermata da tutta la successiva giurisprudenza costituzionale sul tema).

Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante» (sentenza n. 13 del 1999). L'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993).

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei *referendum* abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla sentenza n. 16 del 1978 – chiarezza, univocità ed omogeneità – non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un *referendum* in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. L'abrogazione referendaria richiesta deve perciò mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, **tra loro collegate** e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale, giacché «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza "una matrice razionalmente unitaria"» (sentenza n. 47 del 1991, conforme alle sentenze n. 16 del 1978, n. 25 del 1981 e n. 29 del 1987).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei *referendum* elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi", nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente.
Per i motivi sopra evidenziati, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo» (sentenza n. 32 del 1993). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative.
Peraltro l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di *referendum* «per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge», con ciò ponendo in primo piano l'organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa.
[…]
5.2. – L'intenzione dei promotori del *referendum* in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale. Rimane intatto il meccanismo mediante il quale il legislatore ha ritenuto di favorire la stabilità delle maggioranze parlamentari, vale a dire la previsione del premio di maggioranza regionale. L'attribuzione di quest'ultimo alla lista più votata a livello regionale, anziché alla coalizione maggioritaria, dovrebbe avere l'effetto di rafforzare, secondo i propositi dei presentatori della richiesta (resi espliciti nell'intervento spiegato nel presente giudizio), il processo di integrazione politica e di ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa.
Il fine intrinseco incorporato, nel senso voluto dalla giurisprudenza costituzionale, è quello che si manifesta nel quesito in sé e viene reso più comprensibile dal titolo attribuito allo stesso quesito dall'Ufficio centrale per il *referendum*. **Tale fine ha quindi un carattere oggettivo ed attuale**, in modo da poter essere sottoposto a controllo da parte di questa Corte. Non rilevano invece in questa sede le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, oltre che da altri fattori di natura economica, sociale e culturale, estranei al campo delle valutazioni concesse al giudice costituzionale.
5.3. – **Se si rimane sul piano dell'oggettività e dell'attualità del fine, il quesito deve essere considerato – per i motivi sopra esposti – chiaro, univoco e omogeneo.** La manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici.

Accanto alle disposizioni principali oggetto della proposta di abrogazione, vi è pure una serie di frammenti lessicali indispensabili per rendere il quesito completo e coerente. La loro eliminazione corrisponde a quell'opera di «cosmesi normativa», ritenuta da questa Corte necessaria alla ripulitura del testo residuo (sentenza n. 26 del 1997). In altre parole, **ciascuno dei "ritagli" previsti non è fine a se stesso, né tende a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa**, ma è semplicemente la conseguenza della proposta referendaria riferita alle norme principali investite dal quesito».

- Sentenza n. 17 del 2008 (Bile)

Dalla motivazione: «6. – Il quesito presenta poi il necessario carattere di omogeneità, chiarezza ed univocità. Esso infatti è **idoneo al conseguimento dello scopo voluto dai presentatori**, che – come risulta dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione – è quello di ottenere l'abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione.

L'eventuale esito favorevole del *referendum* comporterebbe invero la totale abrogazione dell'art. 85, e quindi la caducazione della facoltà del candidato di presentarsi, con il medesimo contrassegno, in più circoscrizioni. Nel contempo, l'ablazione nell'art. 19 delle parole «nella stessa» lascerebbe intatto il divieto di candidature plurime con contrassegni diversi, contenuto nella disposizione, e tenderebbe solo ad esplicitare ulteriormente l'impossibilità di candidature in più circoscrizioni con lo stesso contrassegno, già derivante dalla contestuale abrogazione dell'art. 85.

Ne conseguirebbe pertanto – in adesione alla ricordata finalità dei promotori – l'espansione senza limiti del ricordato principio generale per cui la candidatura si manifesta mediante l'inclusione del nome del candidato in una (sola) lista di una determinata circoscrizione».

- Sentenza n. 24 del 2011 (De Siervo, F. Gallo)

Dalla motivazione: «5. − In secondo luogo, il quesito n. 1 è ammissibile anche sotto il profilo della sua formulazione, in quanto esso rispetta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).

5.1. – In particolare, il quesito rispetta il requisito dell'omogeneità.

Come si è già osservato, l'abrogazione richiesta riguarda una normativa generale, prevalente su quelle di settore (salvo che per i sopra ricordati quattro settori esclusi), che è diretta sostanzialmente a restringere, rispetto alle regole concorrenziali minime comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. L'evidente **unitarietà della disciplina** di cui si richiede l'abrogazione comporta l'omogeneità del quesito. Esso, infatti, proprio perché diretto ad escludere l'applicazione di tale regolamentazione generale, è sorretto da una matrice razionalmente unitaria.

L'astratta riconducibilità alla previsione dell'art. 23-*bis* di un'indefinita pluralità di servizi pubblici locali di rilevanza economica non è di ostacolo a tale conclusione, perché non esclude la sottolineata unitarietà di disciplina e, quindi, la complessiva coerenza della richiesta referendaria. Del resto, non sarebbe stato possibile formulare un quesito diretto ad abrogare la normativa dell'art. 23-*bis* solo per alcuni settori di servizi pubblici e non per altri. Infatti, avendo l'istituto referendario di cui all'art. 75 Cost. un'efficacia meramente ablativa (e non propositiva o additiva), il quesito non avrebbe mai

potuto avere l'obiettivo di abrogare il suddetto articolo solo "nella parte in cui" si applica ad uno o ad alcuni determinati settori di servizi pubblici locali.
5.2. – Il quesito rispetta altresí il requisito della congruità tra intento referendario e formulazione.
In proposito, occorre preliminarmente ricordare che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum* va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori (*ex plurimis*, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997).
Ciò premesso, appare evidente che l'obiettiva *ratio* del quesito n. 1 va ravvisata, come sopra rilevato, nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-*bis*, che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico). Non sussiste, pertanto, alcuna contraddizione o incongruità tra tale intento intrinseco e la formulazione – del tutto chiara, semplice ed univoca − della richiesta referendaria di abrogare l'intero art. 23-*bis*».

- Sentenza n. 25 del 2011 (De Siervo, Criscuolo)
Dalla motivazione: «5.1. — Si deve in primo luogo rilevare che la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il *referendum*; ciò anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia. Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di "concentrare" le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di "concentrazione"), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi, dimostrano che la Corte deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri *referendum* potrebbe avere sulla normativa di risulta.
In altri termini, la coerenza di tali quesiti (la «matrice razionalmente unitaria» richiesta dalla giurisprudenza costituzionale) va valutata in relazione a ciascuno di essi, e non nel loro complesso, senza che assuma rilievo l'eventualità che siano stati promossi, in tutto o in parte, dai medesimi promotori.
In questo quadro deve essere valutato, in via preliminare, l'obiettivo perseguito mediante il singolo *referendum*.
La richiesta referendaria è atto privo di motivazione, sicché l'obiettivo dei sottoscrittori va desunto non da una loro dichiarazione d'intenti, ma soltanto dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità oggettivamente ricavabile dal nesso che viene a porsi tra le norme di cui si chiede l'abrogazione e quelle che residuerebbero dopo tale abrogazione. In altri termini, il quesito va interpretato esclusivamente in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento.
Si deve aggiungere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del *referendum* è diretto ad accertare: a) l'insussistenza dei limiti

(indicati o rilevabili in via sistematica dall'art. 75, secondo comma, Cost.), attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario (leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; leggi tributarie; leggi di bilancio; leggi di amnistia e di indulto; leggi costituzionali; leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie); b) la sussistenza dei requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; idoneità a conseguire il fine perseguito; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).
Da quanto sopra esposto deriva che il giudizio di ammissibilità ha carattere oggettivo e ad esso è estranea qualsiasi valutazione di merito, in ordine sia alla normativa oggetto di *referendum* sia a quella risultante dall'eventuale abrogazione referendaria (*ex plurimis*: sentenza n. 26 del 1981; nello stesso senso, in sostanza, anche le sentenze n. 45 del 2005 e n. 16 del 2008).
Tuttavia ciò non significa che alla Corte sia inibita l'individuazione della normativa di risulta. Invero, la stessa Corte ha individuato alcuni limiti e requisiti di ammissibilità del *referendum*, che esigono non soltanto di verificare quale possa essere tale normativa ma anche (in alcuni casi eccezionali) di valutarne la conformità a Costituzione. Tali sono i casi in cui viene in rilievo il limite di ammissibilità costituito da leggi a contenuto vincolato, per effetto o di trattati internazionali o di norme comunitarie o di norme costituzionali, e da leggi costituzionalmente necessarie.
Tanto premesso per valutare l'idoneità, la congruità e la chiarezza del quesito referendario in esame è necessario: a) individuare l'intento con esso perseguito; b) individuare la normativa di risulta; c) porre a confronto i risultati di cui alle predette indagini».

- Sentenza n. 26 del 2011 (De Siervo, Criscuolo)
Dalla motivazione: «5. — Il quesito è ammissibile.
In primo luogo, si deve rilevare che la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il *referendum*; ciò anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia. Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di "concentrare" le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di concentrazione), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi, dimostrano che la Corte deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che per l'esito degli altri *referendum* potrebbero aversi sulla normativa di risulta.
In altri termini, la coerenza di tali quesiti (la «matrice razionalmente unitaria» richiesta dalla giurisprudenza costituzionale) va valutata in relazione a ciascuno di essi, e non nel loro complesso, senza che assuma rilievo l'eventualità che siano stati promossi, in tutto o in parte, dai medesimi promotori.
Si deve aggiungere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del *referendum* è diretto ad accertare: a) l'insussistenza dei limiti (indicati o rilevabili in via sistematica dall'art. 75, secondo comma, Cost.) attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario (leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; leggi tributarie; leggi di bilancio, leggi di amnistia e di indulto; leggi costituzionali; leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie); b) la sussistenza dei requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario (omogeneità; chiarezza e semplicità;

completezza; coerenza; idoneità a conseguire il fine perseguito; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).
[…]
5.2. — Il quesito, benché formulato con la cosiddetta tecnica del ritaglio, presenta, d'altro canto, i necessari caratteri della chiarezza, coerenza ed omogeneità. Infatti, attraverso l'abrogazione parziale del comma 1 dell'art. 154, e, in particolare, mediante l'eliminazione del riferimento al criterio della «adeguatezza della remunerazione del capitale investito», si persegue, chiaramente, la finalità di rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua. Dunque il quesito incorpora l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), in quanto dall'inciso proposto per l'abrogazione è dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978).
Non si può condividere, al riguardo, l'ulteriore rilievo circa la presunta inidoneità del quesito a perseguire il fine di eliminare la remunerazione del capitale investito, non potendosi non tenere conto anche di quest'ultimo nella determinazione della tariffa di un servizio qualificato di rilevanza economica. Invero, il quesito in questione risulta idoneo al fine perseguito, perché, come sopra si è notato, coessenziale alla nozione di "rilevanza" economica del servizio è la copertura dei costi (sentenza n. 325 del 2010), non già la remunerazione del capitale».

- Sentenza n. 27 del 2011 (De Siervo, F. Gallo)
Dalla motivazione: «4. − Oggetto dell'abrogazione referendaria di cui al suddetto quesito n. 4 sono due diverse disposizioni: a) una parte della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008; b) una parte del comma 1-*ter*, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009.
Piú precisamente, si chiede l'abrogazione, in primo luogo, della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 («Il Governo […] adotta uno o piú regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: […] d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;»), limitatamente alle parole: «, nonché in materia di acqua». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbero i seguenti enunciati dell'alinea del comma 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 e della lettera d) dello stesso comma 10: «Il Governo […] adotta uno o piú regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: […] d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas;».
In secondo luogo (e contestualmente) si chiede l'abrogazione del comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 («Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei princípi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio»), limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,»

nonché alle parole «nel rispetto dei princípi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbe il seguente enunciato del comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009: «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio».

Il quesito referendario è privo degli indispensabili requisiti di chiarezza e di univocità richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'ammissibilità.

Al riguardo, deve osservarsi che il quadro normativo in cui si inserisce la richiesta referendaria è costituito dalla disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (specie nei commi 1, 2 e 3). Tale disciplina risponde alla *ratio* di favorire la gestione dei suddetti servizi da parte di soggetti scelti a séguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione. In particolare, il citato art. 23-*bis* consente la gestione in house (cioè una peculiare forma di gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico, affidata senza gara pubblica) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali, che «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». In forza del comma 1 di tale articolo, la suddetta disciplina si applica «a tutti i servizi pubblici locali» − e, quindi, anche al servizio idrico integrato, come precisato anche da questa Corte nelle sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009 −, prevalendo sulle «discipline di settore […] incompatibili», salvo quelle relative ai quattro cosiddetti "settori esclusi" (distribuzione di gas naturale; distribuzione di energia elettrica; gestione delle farmacie comunali; trasporto ferroviario regionale).

La richiesta di abrogazione referendaria non ha ad oggetto l'indicata complessiva disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico integrato), ma solo frammenti di disposizioni non idonei ad incidere in modo significativo su di essa.

Ne consegue che l'abrogazione delle parole «, nonché in materia di acqua», contenute nel menzionato comma 10, lettera d), di tale articolo, avrebbe il solo effetto di far venire meno la possibilità per il Governo di armonizzare la disciplina generale dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato (non toccata dal quesito) con la disciplina di settore dello stesso servizio. Tale effetto è intrinsecamente contraddittorio e rende obiettivamente oscuro il quesito, in quanto questo appare contemporaneamente diretto, da un lato, a rispettare l'intervenuta riforma generale dell'affidamento della gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica (anche idrico) e, dall'altro, ad impedire l'armonizzazione della disciplina del settore idrico con quella generale.

Inoltre, mentre la suddetta abrogazione di parte del comma 10, lettera d), dell'art. 23-*bis* sembra vòlta ad ostacolare, in qualche misura, l'armonica applicazione al servizio idrico della normativa generale concernente l'affidamento mediante gara pubblica della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'abrogazione del sopra indicato frammento del comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, per un verso, sembra diretta a produrre l'opposto effetto di favorire l'ente pubblico locale, in quanto non piú tenuto ad applicare il principio di autonomia del soggetto gestore del servizio idrico, e, per altro verso, pare avere l'intento di indebolire la posizione dell'ente locale, sembrando voler escludere, per il servizio idrico integrato, l'operatività dei princípi della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di tali risorse.

Sul punto, deve essere ricordato che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'intento dei sottoscrittori del *referendum* va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori (*ex plurimis*, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997). Ne deriva che l'eterogeneità e la frammentarietà delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, in una con la sottolineata intrinseca incertezza e contraddittorietà dell'intento referendario, rendono il quesito n. 4 obiettivamente privo di univocità e di chiarezza e, quindi, inammissibile».

- Sentenza n. 28 del 2011 (De Siervo, Tesauro)

Dalla motivazione: «3.2. – Ad un giudizio positivo deve, altresì, pervenirsi in ordine ai requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, benché contenute in molteplici atti legislativi, sono, infatti, **tra loro strettamente connesse, in quanto sono tutte accomunate dalla eadem *ratio***, di essere strumentali a permettere la costruzione o l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica. La matrice razionalmente unitaria di dette norme comporta che il quesito in esame incorpora l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, consistente nell'intento di impedire la realizzazione e la gestione di tali centrali, mediante l'abrogazione di tutte le norme che rendono possibile questo effetto. Pertanto, l'elettore è messo in condizione di esprimersi, con un'unica risposta, affermativa o negativa, su di una questione ben determinata nel contenuto e nelle finalità ed il quesito è idoneo al conseguimento del succitato scopo, quale risulta anche dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione. L'esigenza di garantire al medesimo univocità ed omogeneità giustifica che in esso siano state talora incluse singole parole o singole frasi di alcune delle disposizioni che ne costituiscono oggetto, benché esse, isolatamente considerate, siano prive di autonomo significato normativo (sentenza n. 17 del 2008).

Il quesito, nonostante sia caratterizzato dalla tecnica del ritaglio, mira, inoltre, a realizzare un effetto di ablazione puro e semplice della disciplina concernente la realizzazione e gestione di nuove centrali nucleari e, perciò, non è connotato dal carattere della manipolatività; tale tecnica, nella specie, è anzi giustificata dall'esigenza di non incidere sulla regolamentazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e degli impianti nucleari non in esercizio, palesemente estranea rispetto allo scopo avuto di mira dai presentatori del *referendum*.

Non incide, infine, sui requisiti della chiarezza ed univocità la circostanza che una delle disposizioni oggetto del quesito (art. 35 del d.lgs. n. 31 del 2010) ha espressamente abrogato alcune preesistenti norme concernenti la disciplina in esame. Indipendentemente da ogni considerazione in ordine all'idoneità di queste ultime norme a permettere la realizzazione e la gestione di centrali nucleari, l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 31 del 2000)».

- Sentenza n. 29 del 2011 (De Siervo, Cassese)
Dalla motivazione: «2.2. – La formulazione del quesito presenta i requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità individuati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità del *referendum*.
La domanda referendaria risponde ad una matrice razionalmente unitaria: l'elettore è posto dinanzi all'alternativa di eliminare, ovvero di conservare, una disciplina differenziata del legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative.
Il quesito è poi chiaro e univoco. Esso investe un'intera legge, che si compone di due soli articoli, e rivela chiaramente l'intento dei promotori di ripristinare l'applicabilità ai titolari di cariche governative della disciplina comune di cui all'art. 420-*ter* del codice di procedura penale, senza le integrazioni e specificazioni introdotte dalla disciplina che forma oggetto della richiesta referendaria».

- Sentenza n. 174 del 2011 (Quaranta, Tesauro)
Dalla motivazione: «3.1. – In particolare, va anzitutto ribadito il giudizio di ammissibilità espresso con la sentenza n. 28 del 2011, tenuto conto dell'identità della materia oggetto della disciplina originaria e di quella modificata. Anche l'attuale quesito, infatti, «non viola […] i limiti stabiliti dall'art. 75, secondo comma, Cost. e quelli desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione», poiché le disposizioni legislative delle quali si chiede l'abrogazione, «non rientrano fra quelle per le quali detta norma esclude il ricorso all'istituto referendario. In particolare, essa non si pone in contrasto con obblighi internazionali e, segnatamente, con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato a Roma il 25 marzo 1957, ratificato in base alla legge 14 ottobre 1957, n. 1203».
Inoltre, il quesito è connotato da una matrice razionalmente unitaria e possiede i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità.
Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione (commi 1 ed 8 del citato art. 5) risultano, infatti, a seguito della riformulazione del quesito da parte dell'Ufficio centrale, unite da una medesima finalità: quella di essere strumentali a consentire, sia pure all'esito di «ulteriori evidenze scientifiche» sui profili relativi alla sicurezza nucleare e tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore, di adottare una strategia energetica nazionale che non escluda espressamente l'utilizzazione di energia nucleare, ciò in contraddizione con l'intento perseguito dall'originaria richiesta referendaria, in particolare attraverso l'abrogazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 31 del 2010.
Dunque, anche il quesito in esame mira a realizzare un effetto di mera ablazione della nuova disciplina, in vista del chiaro ed univoco risultato normativo di non consentire l'inclusione dell'energia nucleare fra le forme di produzione energetica, fermo restando, ovviamente, che spetta al legislatore e al Governo, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, di fissare le modalità di adozione della strategia energetica nazionale, nel rispetto dell'esito della consultazione referendaria».

- Sentenza n. 12 del 2014 (Silvestri, Cartabia)
Dalla motivazione: «4.– Peraltro, la richiesta è altresì inammissibile, perché il quesito proposto difetta della necessaria omogeneità.
La giurisprudenza costituzionale ha sempre manifestato un **chiaro sfavore per i *referendum* aventi ad oggetto interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee**.

Infatti, sin dalla sentenza n. 16 del 1978 la Corte ha affermato la necessità che il quesito referendario osservi il requisito dell'omogeneità, perché la libertà di voto dell'elettore sia effettivamente rispettata: «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)». Il criterio dell'omogeneità del quesito è dunque presidio della libertà di convincimento dell'elettore a garanzia dell'autenticità dell'espressione della volontà popolare (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 1991, n. 64 e n. 65 del 1990, n. 27 del 1981).
Nel caso in esame, il requisito dell'omogeneità non risulta soddisfatto. L'oggetto del *referendum* proposto dalle Regioni comprende tre testi legislativi: la norma di delega, contenuta nell'art. 1, commi 2 e seguenti, della legge n. 148 del 2011, nonché l'intero testo dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012.
È vero che un nesso lega i tre testi legislativi sopramenzionati, essendo tutti volti a comporre il nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria, nelle sue varie articolazioni, al fine di semplificarlo e di alleggerirne i costi. E, tuttavia, tale disegno è frutto di diversi tasselli, con cui si provvede alla redistribuzione sul territorio di vari tipi di uffici giudiziari, distinguendo da un lato la magistratura ordinaria – tribunali ordinari, sezioni distaccate di questi ultimi, corti di assise, uffici di sorveglianza, corti di appello, corti di assise di appello, procure della Repubblica, procure generali della Repubblica (d.lgs. n. 155 del 2012 e relative tabelle) – e, dall'altro, gli uffici del giudice di pace (d.lgs. n. 156 del 2012 e relative tabelle). Di fronte ad un'architettura composita, com'è quella dell'ordine giudiziario, può accadere che il cittadino valuti in modo diverso l'accorpamento dei vari tipi di uffici giudiziari e intenda esprimersi a favore della soppressione di alcuni e del mantenimento di altri, per i quali più viva avverta l'esigenza di una prossimità territoriale. Parimenti, potrebbe darsi che, esaminando caso per caso la ristrutturazione disposta dal legislatore, il cittadino maturi un convincimento negativo verso l'abolizione di una determinata sede giudiziaria, mentre vorrebbe esprimere una opinione favorevole alla eliminazione di altre, magari nell'ambito di un apprezzamento complessivo dell'operazione voluta dal legislatore, considerata nel suo insieme.
Il *referendum*, per sua natura, non consente di operare tali distinzioni, non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa, con il rischio che l'elettore sia determinato nella sua decisione dalla presenza di qualche disposizione, magari anche secondaria rispetto al quadro legislativo generale. In definitiva, poiché la riforma è sottoposta all'abrogazione popolare come un aggregato indivisibile, l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta.
Assai più flessibili e modulabili, invece, sono gli interventi del legislatore, anche delegato, che resta libero di apportare le necessarie modifiche e correzioni ai decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012, eventualmente anche in attuazione della delega per l'approvazione dei decreti integrativi e correttivi, prevista dall'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011 e tuttora esercitabile da parte del Governo».

- Sentenza n. 6 del 2015 (Criscuolo, Morelli)
Dalla motivazione: «3.2.− Ulteriore, a sua volta decisivo, motivo di inammissibilità della odierna richiesta di *referendum* è costituito dalla palese carenza di omogeneità del quesito. Ciò che, nella loro memoria, i promotori neppure hanno contestato, insistendo, invece, sui molteplici aspetti di criticità che paleserebbe la disciplina recata dall'art. 24 e, tra questi, in particolare quello della sua incidenza

pregiudizievole su una estesa platea di destinatari; censure, queste, che, come tali, non possono però radicare alcun scrutinio in questa sede, giacché estranee all'ambito oggettivo del presente giudizio di ammissibilità ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1953.
La richiesta in esame – proponendosi di sottoporre ad abrogazione in modo indistinto l'intero art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 – investe, infatti, all'interno della stessa (di per sé) ampia e variegata materia dei «trattamenti pensionistici», una pluralità di fattispecie differenziate, sia in relazione alle forme di pensione (stante l'autonomia disciplinatoria della «pensione di anzianità» rispetto a quella, cosiddetta ora, «anticipata»), sia con riguardo alla pluralità delle categorie di soggetti interessati (lavoratori pubblici, privati, subordinati, autonomi, liberi professionisti), cui corrispondono non uniformi regimi previdenziali; e coinvolge, altresì, disposizioni normative che attengono alle aliquote contributive dei soli lavoratori autonomi, alla perequazione automatica, alla contribuzione di solidarietà ed alla istituzione di un Fondo per favorire l'occupazione giovanile e delle donne, oltre ad una disposizione eccentrica ed estranea alla materia previdenziale come quella di natura tributaria sulla tassazione anche dei compensi degli amministratori di società di capitali.
Si tratta, dunque, nella specie di un "aggregato indivisibile di norme", tale che «l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse» (sentenza n. 12 del 2014), con conseguente compressione della propria libertà di convincimento e di scelta, a presidio della quale, appunto, è posto il requisito della omogeneità del quesito, al fine di garantire l'autenticità della espressione della volontà popolare (sentenze n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 27 del 1981, *ex plurimis*)».

- Sentenza n. 17 del 2016 (Criscuolo, Coraggio)
Dalla motivazione: «5.– A questa Corte compete verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria. Si può ricordare, in proposito, che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo […] del *referendum* va desunto […] esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 24 del 2011).
Va, inoltre, richiamata l'importanza che assume anche l'univocità del quesito e cioè l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo (sentenza n. 47 del 1991), dovendosi dalle stesse norme di cui si propone l'abrogazione trarre con chiarezza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978), un criterio ispiratore fondamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale (citata sentenza n. 47 del 1991, sentenze n. 65, n. 64 e n. 63 del 1990; n. 28, n. 26 e n. 22 del 1981).
6.– Non si ritiene che vi sono tali ragioni di inammissibilità, né, in particolare, che sono fondate le contrarie prospettazioni dell'Avvocatura generale dello Stato.
6.1.– Il quesito referendario, anzitutto, non comporta l'introduzione di una nuova e diversa disciplina. Esso infatti produce un effetto di mera abrogazione della disposizione oggetto del quesito riformulato,

in vista del chiaro ed univoco risultato di non consentire che il divieto stabilito nelle zone di mare in questione incontri deroghe ulteriori quanto alla durata dei titoli abilitativi già rilasciati.
6.2.– Egualmente infondato l'ulteriore rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui il quesito sarebbe privo di coerenza in quanto, nella formulazione accolta dall'Ufficio centrale per il *referendum*, comporta anche l'abrogazione dell'inciso relativo alla salvaguardia ambientale, in contrasto con la finalità stessa del *referendum*.
Difatti, a prescindere dal problema interpretativo sollevato ex adverso, e secondo cui tale norma di salvaguardia sarebbe collegata alla proroga e quindi rimarrebbe comunque priva di oggetto, una volta che questa fosse abrogata, quel che conta è che la salvaguardia ambientale è oggetto di una apposita disciplina normativa, anche di origine comunitaria.
[…]
8.– Così delimitato l'ambito del presente giudizio, il quesito referendario, nella formulazione risultante dal trasferimento operato dall'Ufficio centrale, rispetta i limiti espressamente indicati dall'art. 75 Cost. o comunque desumibili sulla base dell'interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento costituzionale. In particolare non riguarda alcuna delle materie di cui tale articolo prevede l'esclusione; non ha contenuto propositivo, si presenta come unitario ed univoco e possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità.
Il quesito referendario, come trasferito dall'Ufficio centrale per il *referendum*, deve ritenersi pertanto ammissibile».

- Sentenza n. 26 del 2017 (Grossi, Lattanzi)
Dalla motivazione: «7.– Il quesito è inammissibile anche a causa del difetto di univocità e di omogeneità.
Questa Corte, fin dalla sentenza n. 16 del 1978, ha ritenuto inammissibili «le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.». In seguito, si è precisato che l'elettore non deve trovarsi nella condizione di «esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta», come può accadere specie quando il quesito raggiunge «interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee» (sentenza n. 12 del 2014; inoltre, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 25 del 2004, n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 28 del 1987 e n. 27 del 1981).
Va da sé che l'omogeneità del quesito non può dipendere esclusivamente dalla compresenza nel medesimo testo normativo, e persino nella medesima disposizione, di più norme. Quando esse abbiano un oggetto differente, l'elettore, infatti, potrebbe volere l'abrogazione di una soltanto di tali norme, ma non dell'altra, sicché chiamarlo a votare unitariamente su entrambe ne coarterebbe la libertà di voto.
Naturalmente non è sempre di immediata evidenza quando le norme prefigurino davvero ipotesi differenti, o quando esse piuttosto contribuiscano a definire una fattispecie razionalmente unitaria. In caso di dubbio **indizi probanti possono trarsi dall'evoluzione normativa di un certo istituto, per verificare se le parti di cui esso si compone siano indissolubilmente legate da una comune volontà legislativa, o se, invece, esse rispondano a opzioni politiche non necessariamente unitarie, e anzi agevolmente distinguibili le une dalle altre**. In quest'ultimo caso, del resto, il corpo elettorale non sarebbe investito della funzione, propria del *referendum* abrogativo, di rigettare un

assetto di interessi voluto dal legislatore, ma si troverebbe piuttosto a ricombinarne di plurimi per dare vita a una nuova disciplina ispirata a scelte alternative, e dunque di carattere propositivo. Il requisito della omogeneità del quesito e l'inammissibilità di operazioni manipolative-propositive, in altri termini, sono aspetti di un'unica figura, determinata dalla funzione meramente abrogativa riservata dall'art. 75 Cost. al *referendum*.
8.– Come si è detto, il quesito referendario in questione unisce l'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 del 2015 all'abrogazione parziale dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. La prima normativa, a decorrere dalla sua entrata in vigore, regola i licenziamenti illegittimi con una disciplina che, rispetto a quella dell'art. 18, limita la tutela reale e ridimensiona quella indennitaria «soprattutto per i lavoratori con anzianità di servizio non elevata».
I promotori del *referendum* aggiungono che «si è di fronte al tentativo di ripristinare la facoltà datoriale di adottare il licenziamento ad nutum di codicistica memoria, scelta che il nostro ordinamento aveva definitivamente escluso sin dall'introduzione della legge 604 del 1966 e che avrà il solo inconveniente, per il datore di lavoro, di imporgli un minimo esborso aggiuntivo».
I due corpi normativi, oggetto dell'unico quesito referendario, anche se riguardano entrambi i licenziamenti individuali illegittimi, sono all'evidenza differenti, sia per i rapporti di lavoro ai quali si riferiscono (iniziati prima o dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015), sia per il regime sanzionatorio previsto. Le richieste abrogative che li riguardano sono perciò disomogenee e suscettibili di risposte diverse. L'elettore infatti ben potrebbe volere l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015, rifiutando le innovazioni, rispetto all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, contenute in tale decreto, senza però volere allo stesso tempo anche la radicale modificazione dell'art. 18, oggetto della richiesta abrogativa.
Del resto non è senza significato il fatto che gran parte dell'animato dibattito politico sul cosiddetto Jobs Act e sul d.lgs. n. 23 del 2015 è stato incentrato proprio sulla modificazione che veniva apportata alla disciplina dell'art. 18, senza mettere in questione anche il contenuto di questa disposizione.
[…]
Considerata la diversità dei quesiti, l'elettore in definitiva potrebbe desiderare che la reintegrazione torni a essere invocabile quale regola generale a fronte di un licenziamento illegittimo, ma resti confinata ai soli datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti in ciascuna unità produttiva o Comune, o ne impiegano complessivamente più di sessanta. Oppure potrebbe volere che quest'ultimo limite sia ridotto, ma che, anche per tale ragione, resti invece limitato l'impiego della tutela reale, da mantenere nei casi in cui è attualmente prevista.
Il fatto che invece il quesito referendario lo obblighi ad un voto bloccato su tematiche non sovrapponibili, proponendo l'abrogazione parziale anche dell'ottavo comma, e non soltanto dei commi primo, quarto, quinto, sesto e settimo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, comporta un'ulteriore ragione di inammissibilità».

- Sentenza n. 27 del 2017 (Grossi, Morelli)
Dalla motivazione: «7.– Il quesito risponde, poi, ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità, anche se formulato con la cosiddetta tecnica del ritaglio (sentenze n. 26 e n. 28 del 2011).
Esso si incentra su un medesimo istituto (quello della responsabilità solidale negli appalti a tutela della posizione dei lavoratori in essi impiegati) interamente disciplinato all'interno dello stesso comma 2 dell'art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, proponendo l'ablazione di due (corpi di) disposizioni autonome, in esso presenti, rispetto a quella che persiste di risulta.

In altri termini, l'ablazione riguarda la deroga al regime di responsabilità solidale consentita alla contrattazione collettiva nazionale e la articolata disciplina processuale dell'azione esperibile dal lavoratore; mentre, ciò che rimane in vita, secondo il quesito, è la disciplina sostanziale della responsabilità solidale negli appalti, comprensiva degli obblighi tributari e dell'azione di regresso del committente.
Sicché, l'elettore è chiaramente posto nell'alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina del comma 2 dell'art. 29, ovvero depurarla, "seccamente", dei profili anzidetti, per lasciare intatta soltanto la disciplina sostanziale sulla responsabilità solidale di committente (imprenditore o datore di lavoro) e appaltatore e eventuali subappaltatori, ristabilendo, sostanzialmente, il testo della norma come scritto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», poi rimodulato dai successivi interventi novellatori.
Dunque, il quesito – che incide su profili accessori e non connaturati o essenziali rispetto alla disciplina della solidarietà per le obbligazioni relative a crediti maturati dal prestatore impiegato nell'appalto (che risponde alle regole generali di cui agli artt. 1292 e seguenti cod. civ.) – palesa una matrice razionalmente unitaria ed evidenzia i caratteri della chiarezza ed omogeneità».

- Sentenza n. 28 del 2017 (Grossi, Prosperetti)
Dalla motivazione: «4. – […] Il quesito, infine, rispetta anche le indicazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla chiarezza, omogeneità e univocità desumibile «esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (così sentenza n. 24 del 2011).
Sotto tale profilo, non vi sono dubbi in ordine al fatto che la domanda proposta, nel chiedere di eliminare le ricordate disposizioni del d.lgs. n. 81 del 2015, sia espressione di una matrice razionalmente unitaria, essendo l'intento referendario quello di abrogare nella sua interezza l'attuale disciplina del «lavoro accessorio».
Il quesito, difatti, ha una finalità autenticamente abrogativa, così da comportare, in caso di esito positivo della consultazione, l'eliminazione dall'ordinamento della disciplina in esame».

- Sentenza n. 10 del 2020 (Cartabia, de Pretis)
Dalla motivazione: «5.− Così delineati il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978). Di qui la necessità, non solo che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma anche che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di precisare che «libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è

meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il *referendum* abrogativo non può essere «trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978).
[…]
6.− Nel caso in esame, il quesito referendario sottoposto al giudizio di questa Corte è sicuramente univoco nell'obiettivo che intende perseguire e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria. È evidente, infatti, che l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi. Ciò emerge a chiare lettere dall'esame dei frammenti normativi che il quesito chiede di rimuovere nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 533 del 1993. Si può osservare fin d'ora, inoltre, che alla stessa matrice unitaria non è estraneo l'intervento proposto sulla norma di delega del 2019 e, in quanto oggetto di rinvio da parte di quest'ultima, su quella del 2017, giacché l'inclusione nel quesito anche di queste normative si pone come strumentale, nelle intenzioni dei promotori, al raggiungimento del medesimo risultato, come si vedrà meglio *infra*.
Con specifico riguardo alla parte del quesito che investe i due testi normativi elettorali, ossia il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, si deve osservare che la proposta referendaria presenta alcune incongruenze legate per un verso al permanere, nel tessuto normativo dei due testi, di numerosi richiami alla «lista» e alle «liste», per altro verso alla richiesta abrogazione delle Tabelle allegate a entrambi i decreti, recanti i modelli di scheda elettorale. Si tratta nondimeno di inconvenienti superabili mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, o comunque risolvibili «anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi» (in questi termini, per un analogo intervento sulla scheda elettorale, sentenza n. 1 del 2014). In presenza di inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali, questa Corte ha ritenuto infatti di poterli considerare irrilevanti a condizione che non incidessero sull'operatività del sistema elettorale e non paralizzassero la funzionalità dell'organo (sentenza n. 32 del 1993). Ciò che non avviene nel caso in esame, nel quale le incongruenze derivanti dai sopravvissuti riferimenti normativi possono essere agevolmente superate attraverso gli ordinari strumenti di interpretazione, e all'assenza della previsione legislativa del modello di scheda può essere posto rimedio in modo pressoché automatico disponendo – anche con un atto di normazione secondaria – il mero mantenimento dei nomi dei candidati nei collegi uninominali e dei gruppi politici che li sostengono.
[…]
7.2. – […] L'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria impediscono a questa Corte di scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti, con la conseguenza che sul quesito stesso deve essere formulato un giudizio unitario».

- Sentenza n. 51 del 2022 (Amato, Amoroso)
Dalla motivazione: «5.– Così delineato il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, occorre ora valutare l'ammissibilità di quest'ultimo alla

luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost., come elaborati da questa Corte sin dalla sentenza n. 16 del 1978.
Secondo il costante orientamento giurisprudenziale, non solo la richiesta referendaria non può investire una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma è necessario che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria (sentenze n. 10 del 2020 e n. 17 del 2016)».

- Sentenza n. 56 del 2022 (Amato, de Pretis)
Dalla motivazione: «5.− Così delineati il contesto normativo di riferimento e l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in materia, questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità del quesito referendario alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978).
Non solo, dunque, la richiesta referendaria non può investire le leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire una scelta libera e consapevole, richiedendosi che esso presenti i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità, nonché una matrice razionalmente unitaria. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di precisare che «libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978).
Ne consegue l'ulteriore affermazione che il *referendum* abrogativo non può essere «trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978). Non sono ammissibili, in particolare, richieste referendarie che siano «surrettiziamente propositiv[e]» (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2012, n. 26 del 2011, n. 33 del 2000 e n. 13 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 43 del 2003, n. 38 e n. 34 del 2000): si tratta, infatti, di un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).
[…]
6.− Nel caso in esame, il quesito referendario sottoposto al giudizio di ammissibilità è chiaro e univoco nell'obiettivo che intende perseguire, e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria.
L'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di rimuovere dall'ordinamento l'intero testo normativo che disciplina l'istituto dell'incandidabilità, e, da questo punto di vista, proprio l'interezza del testo investito dal quesito esclude ogni possibile incertezza sulla portata della sua eventuale abrogazione.
D'altro canto, non può condurre a un diverso esito nemmeno la considerazione che, trattandosi dell'intero corpus normativo costituito dal d.lgs. n. 235 del 2012, il quesito potrebbe presentare un deficit di univocità e di omogeneità, come «può accadere specie quando il quesito raggiunge "interi

testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee"» (sentenze n. 26 del 2017 e n. 12 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 6 del 2015).
A questo riguardo va innanzitutto sottolineato che l'art. 75 Cost. espressamente stabilisce che la richiesta referendaria ha ad oggetto «l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge», con ciò di per sé contemplando anche la possibilità che il *referendum* investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito.
Ciò premesso, conviene ricordare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il requisito dell'omogeneità viene meno quando oggetto del *referendum* sono più testi normativi o un unico testo composto da molte parti, che, se pure uniti da un nesso, costituiscono «diversi tasselli», rispetto ai quali il cittadino potrebbe maturare convincimenti diversi (sentenza n. 12 del 2014). Nondimeno, come questa Corte ha chiarito, sussiste comunque il requisito dell'omogeneità ogniqualvolta «dalle norme, considerate nella loro struttura e nella loro finalità, è dato trarre una "matrice razionalmente unitaria"» (sentenza n. 33 del 1997).
Viene in rilievo, a questo proposito, il fatto che «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza "una matrice razionalmente unitaria" (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), "un criterio ispiratore fondamentalmente comune" o "un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale" (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)» (sentenza n. 47 del 1991).
Nel caso di specie, è agevole rinvenire nella natura e nel contenuto del d.lgs. n. 235 del 2012, oggetto del quesito, la «matrice razionalmente unitaria» che giustifica l'unicità della richiesta. Premesso che la qualificazione del d.lgs. n. 235 del 2012 come testo unico non costituisce di per sé elemento idoneo a far ritenere sussistente il requisito – se non altro per l'evidente ragione che l'unicità del testo non esclude che esso raccolga più oggetti – risulta invece decisivo l'esame del contenuto del decreto medesimo, emanato sulla base della chiara ed espressa intentio del legislatore delegante di riunire in un unico testo l'insieme delle disposizioni in materia di incandidabilità (art. 1, comma 63, della legge n. 190 del 2012).
L'individuazione, come oggetto del quesito, dell'intero d.lgs. n. 235 del 2012 e la sua natura di corpus organico della normativa di cui qui si discute consentono di cogliere **l'esistenza speculare** di una matrice razionalmente unitaria del quesito.
Al contempo, e **simmetricamente**, anche la finalità dello stesso quesito è sufficientemente chiara e univoca, consistendo nella rimozione dall'ordinamento (mediante abrogazione) di tutte le norme che prevedono cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di Governo, derivanti da una condanna penale per taluni reati».

- Sentenza n. 57 del 2022 (Amato, Petitti)
Dalla motivazione: «6.– Neppure sussistono ostacoli all'ammissibilità con riguardo alle modalità di formulazione del quesito referendario, così come ricavabili anch'esse dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978) e identificate nei requisiti della «omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza,

idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenza n. 17 del 2016).
6.1.– Preliminare rispetto a tale scrutinio è l'accertamento intorno alla «evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo» (sentenza n. 47 del 1991), anche tenuto conto del fatto che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione, sicché il quesito va interpretato «esclusivamente in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (ex multis, sentenza n. 25 del 2011 e, da ultimo, sentenza n. 51 del 2022). Solo mediante questo accertamento obiettivo, infatti, è possibile verificare, conformemente ai caratteri del giudizio di ammissibilità e senza che «possano venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta» (sentenza n. 13 del 2012), se dalle disposizioni di cui si propone l'abrogazione si possa trarre con chiarezza una «matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978), vale a dire «un criterio ispiratore fondamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenza n. 17 del 2016).
Nel caso di specie, il quesito referendario, benché si avvalga della tecnica del ritaglio, investe un frammento normativo dotato di un autonomo contenuto precettivo, consistente nella previsione per cui il giudice può rinvenire una specifica esigenza cautelare nel pericolo che l'imputato o la persona sottoposta alle indagini commetta un delitto della stessa specie di quello per cui si procede. In questo modo, non può dubitarsi che un'obiettiva *ratio* sorregga la specifica operazione referendaria, consistente nell'eliminazione dell'esigenza cautelare fondata sul pericolo derivante da una prognosi di recidiva specifica, e nella conseguente finalità di limitare l'operatività dell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen. al solo pericolo di commissione di gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata. Alla previsione che potrebbe residuare dall'eventuale abrogazione referendaria, poi, si correlerebbe, senza frizioni sistematiche, quello che costituisce effettivamente l'ultimo inciso della previsione in parola, secondo cui «[l]e situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalità dell'imputato, non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede».
6.2.– Alla luce di quanto appena illustrato, si deve pertanto ritenere che il quesito referendario, in quanto privo di quei connotati di manipolatività idonei a denotare un carattere «surrettiziamente propositivo» dell'alternativa posta al corpo elettorale (sentenze n. 10 del 2020, n. 13 del 2012, n. 26 del 2011 e n. 33 del 2000), tende in realtà «a un esito netto e lineare, in ragione della propria natura meramente ablativa, concretandosi le conseguenze abrogative in una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del *referendum* e facilmente percepibile dal corpo elettorale» (sentenza n. 13 del 1995).
Se tanto pare sufficiente a riscontrare i sopra menzionati requisiti dell'omogeneità, della chiarezza e semplicità del quesito, della sua idoneità a conseguire il fine perseguito e del rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria, lo stesso è a dirsi per ciò che concerne la completezza e la coerenza dell'abrogazione sottoposta al giudizio del corpo elettorale.
A partire dalla sentenza n. 27 del 1981, infatti, questa Corte ha ritenuto che un quesito referendario sia privo, nel suo complesso, del carattere dell'omogeneità laddove esso non sia assistito dai caratteri di una necessaria autosufficienza dell'atto abrogativo, come nel caso in cui vengano lasciate intatte disposizioni idonee a garantire la perdurante operatività di interi plessi normativi di cui si chiedeva l'eliminazione ad opera del voto popolare (sentenze n. 35 del 2000, n. 30 del 1997 e n. 36 del 1993).

Nel caso di specie, nonostante la centralità della disposizione oggetto della richiesta abrogativa nella disciplina codicistica riguardante le misure cautelari, il quesito che si intende sottoporre al corpo elettorale non ha mancato di includere alcuna disposizione funzionalmente collegata a quella di cui si chiede l'abrogazione, sicché non vengono minate né la sua coerenza, né la sua completezza».

- Sentenza n. 58 del 2022 (Amato, Zanon)

Dalla motivazione: «6.– Nel caso all'odierno esame, come emerge anche dal titolo assegnato al quesito dall'Ufficio centrale («Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati»), l'intento dei proponenti, obiettivato nelle disposizioni ricomprese nel quesito, è quello di rendere irreversibile, attraverso l'abrogazione referendaria, la scelta operata dal magistrato, all'inizio della carriera, circa le funzioni (giudicanti o requirenti) da esercitare.

Occorre, peraltro, precisare che l'eventuale esito positivo del *referendum* avrebbe altresì, quale effetto, la "cristallizzazione" immediata delle funzioni attualmente esercitate dai magistrati in servizio.

In ogni caso, il quesito referendario presenta carattere omogeneo e completo, matrice unitaria, nonché struttura binaria (sentenza n. 47 del 1991; più recentemente, sentenza n. 27 del 2017).

Pur coinvolgendo una pluralità di disposizioni contenute in diversi testi normativi, esso chiama univocamente il corpo elettorale a pronunciarsi su una chiara alternativa: se i magistrati possano continuare a mutare di funzione nel corso della carriera, oppure se tale possibilità debba essere eliminata.

Del resto, la circostanza che la domanda referendaria riguardi molteplici disposizioni, anche di diversi atti legislativi, è, da un lato, inevitabile conseguenza della frammentarietà dello stesso contesto normativo di riferimento, dall'altro, ossequio al requisito della completezza del quesito, che non sarebbe soddisfatto se il principio o la regola oggetto di *referendum* sopravvivesse all'abrogazione perché costituente oggetto di norme non sottoposte al voto popolare, determinando una contraddizione e un conseguente difetto di chiarezza verso gli elettori (sentenze n. 42 e 38 del 1997).

Né comporta di per sé disomogeneità del quesito la circostanza che siano sottoposte a *referendum* una pluralità di disposizioni, proprio in quanto le previsioni da esso coinvolte sono certamente accomunate dalla *eadem ratio* (sentenza n. 28 del 2011)».

- Sentenza n. 59 del 2022 (Amato, Sciarra)

Dalla motivazione: «4.– Il contesto normativo di riferimento così delineato è quello in cui questa Corte è chiamata a collocare il giudizio sull'ammissibilità del quesito referendario, giudizio che, per costante giurisprudenza costituzionale, si propone di «verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenza n. 17 del 2016).

4.1.– La richiesta referendaria in esame è ammissibile.

Non sussiste alcuna delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75 Cost. Le disposizioni oggetto del quesito – inerenti alla composizione e alle competenze dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione – non sono riconducibili a nessuna delle leggi ivi elencate, neppure in via di interpretazione logico-sistematica.
Sono inoltre rispettati i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, costantemente ritenuti da questa Corte necessario presupposto affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole. Essi sono desumibili dalla «finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 24 del 2011; nello stesso senso sentenze n. 28 del 2017 e n. 17 del 2016).
I frammenti delle disposizioni degli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25 del 2006, di cui si chiede l'abrogazione, sono contraddistinti da un'*eadem ratio*, quella che preclude la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari – organi accomunati da analoghe funzioni – alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati. Risulta dunque evidente la matrice razionalmente unitaria del quesito.
Il fine perseguito mediante la richiesta di abrogazione dei richiamati frammenti normativi è far sì che i membri laici sia del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, sia dei Consigli giudiziari siano inclusi nelle discussioni e deliberazioni che la riforma introdotta dal d.lgs. n. 25 del 2006 e poi in parte modificata dalla legge n. 111 del 2007, ha espressamente riservato ai rispettivi organi in composizione ristretta, circoscritta ai soli membri togati».

- Sentenza n. 60 del 2022 (Amato, Zanon)
Dalla motivazione: «6.– Il quesito referendario, ancora, ha struttura binaria, carattere omogeneo, ed è semplice e chiaro.
La domanda riguarda l'abrogazione o il mantenimento in vigore di due proposizioni normative strettamente connesse l'una all'altra, accomunate perciò dalla medesima *ratio*, ponendo l'elettore di fronte all'alternativa di mantenere le firme di sostegno alle candidature o, al contrario, di eliminarle, consentendo candidature a mera iniziativa individuale».

- Sentenza n. 11 del 2025 (Amoroso, Patroni Griffi)
Dalla motivazione: «5.− Ciò detto, il quesito è omogeneo, chiaro e univoco.
La richiesta referendaria, come si è già visto, incide su due diverse disposizioni, in modo da farne sopravvivere all'esito positivo del *referendum*, parzialmente abrogata, una soltanto (l'art. 9, comma 1, lettera *b*). Le disposizioni oggetto del quesito regolano entrambe il medesimo istituto – la concessione della cittadinanza – e, più in particolare, dettano due presupposti in presenza dei quali poter presentare la domanda.
Il quesito ha una «matrice razionalmente unitaria» (sentenza n. 16 del 1978), in quanto le due abrogazioni, l'una inscindibilmente connessa all'altra, sono funzionali a determinare un'unitaria normativa di risulta, così da sottoporre all'elettore una scelta – chiara, univoca e facilmente intellegibile – in ordine agli anni di residenza nel territorio della Repubblica necessari, per il maggiorenne cittadino di uno Stato non appartenente all'UE, per poter presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana: dieci, come attualmente dispone l'art. 9, comma 1, lettera *f*), o cinque, come eventualmente disporrebbe, parzialmente modificato, l'art. 9, comma 1, lettera *b*) in caso di approvazione del *referendum* abrogativo».

- Sentenza n. 12 del 2025 (Amoroso, Antonini)

Dalla motivazione: «7.− Il quesito referendario sottoposto al giudizio di ammissibilità non risulta nemmeno carente di una matrice razionalmente unitaria.

A conforto di tale conclusione milita, innanzitutto, la circostanza che l'art. 75 Cost. stabilisce espressamente che la richiesta referendaria può avere ad oggetto l'abrogazione anche totale di una legge o di un atto avente valore di legge, «con ciò di per sé contemplando anche la possibilità che il *referendum* investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito» (sentenza n. 56 del 2022).

Rileva, piuttosto, perché la richiesta referendaria sia ammissibile, che il quesito incorpori «l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza "una matrice razionalmente unitaria" (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), "un criterio ispiratore fondamentalmente comune" o "un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale" (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)» (sentenza n. 47 del 1991).

Nel caso di specie, **la «matrice razionalmente unitaria» che giustifica l'unicità della richiesta è ravvisabile nel profilo teleologico sotteso al quesito referendario**, mirante all'abrogazione di un *corpus* organico di norme e funzionale alla *reductio ad unum*, senza più la divisione tra prima e dopo la data del 7 marzo 2015, della disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi, con la riespansione della disciplina pregressa, valevole per tutti i dipendenti, quale che sia la data della loro assunzione.

La circostanza che all'esito dell'approvazione del quesito abrogativo il risultato di un ampliamento delle garanzie per il lavoratore non si verificherebbe in realtà in tutte le ipotesi di invalidità, perché in alcuni casi particolari si avrebbe, invece, un arretramento di tutela (come si è evidenziato al punto 4.5.), non assume una dimensione tale da inficiare la chiarezza, l'omogeneità e la stessa univocità del quesito medesimo. Questo chiama, infatti, il corpo elettorale a una valutazione complessiva e generale, che può anche prescindere dalle specifiche e differenti disposizioni normative, senza perdere la propria matrice unitaria, che resta quella di esprimersi a favore o contro l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 nella sua articolata formulazione.

In definitiva, i limiti costituzionali al *referendum*, da questo punto di vista, sono essenzialmente preordinati a evitare, da un lato, la distorsione in senso plebiscitario del precipuo strumento di democrazia diretta contemplato dalla Costituzione (sentenze n. 56 del 2022 e n. 16 del 1978) e, dall'altro, l'incisione sulla libertà del voto dell'elettore, che potrebbe maturare «convincimenti diversi» rispetto a una pluralità di questioni profondamente difformi e insuscettibili di essere ricondotte ad unità (*ex plurimis*, sentenza n. 12 del 2014). Tali limiti, tuttavia, non precludono l'abrogazione totale di un testo normativo che contempla soluzioni differenti (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2002, n. 15 del 1997 e n. 35 del 1993), qualora rimanga comunque salvaguardato un nesso di coerenza tra il mezzo e il fine referendario: in tal caso non si concreta un uso artificioso del *referendum* abrogativo (ancora, sentenza n. 16 del 1978), tale da eccedere le previsioni dell'art. 75 Cost.».

- Sentenza n. 13 del 2025 (Amoroso, San Giorgio)

Dalla motivazione: «3.2.– Sotto altro profilo, il quesito risponde poi ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità.

Con esclusivo riguardo alla categoria di lavoratori poc'anzi precisata, esso mira ad eliminare il tetto, fissato in sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, seppure maggiorabile fino a quattordici, che attualmente delimita la misura massima dell'indennità liquidabile per licenziamento illegittimo. L'obiettivo viene perseguito con la tecnica del ritaglio sulle parole, senza tuttavia che ciò determini uno stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, tale da comportare l'introduzione di una nuova statuizione estranea all'originario contesto normativo (effetti, questi ultimi, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, rendono inammissibile la richiesta di *referendum* popolare: *ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2017, n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000 e n. 36 del 1997). Viene infatti proposta l'abrogazione di quelle sole parole che si riferiscono al citato tetto massimo. La normativa di risulta, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, comporterebbe, per la menzionata categoria di lavoratori, il mantenimento della soglia minima (pari a 2,5 mensilità) e consentirebbe una liquidazione affidata al prudente apprezzamento del giudice che, nel quantificare un ristoro equo e dotato di un congruo effetto deterrente, non troverebbe più l'ostacolo dell'attuale limite massimo. Va aggiunto che la determinazione dell'indennità rimane, comunque, legata all'applicazione dei criteri indicati dallo stesso art. 8 della legge n. 604 del 1966, non incisi dal quesito, che si riferiscono «al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti».
L'elettore è, pertanto, chiaramente posto nell'alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina prevista dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, ovvero di depurarla seccamente del profilo anzidetto, lasciandone per il resto intatte le ulteriori previsioni (sentenza n. 27 del 2017)».

- Sentenza n. 14 del 2025 (Amoroso, Sciarrone Alibrandi)
Dalla motivazione: «4.1.2.– Sono inoltre rispettati i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, nonché della matrice razionalmente unitaria dello stesso, costantemente ritenuti da questa Corte necessari affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole.
Le singole parti delle disposizioni oggetto del quesito (artt. 19, commi 1, 1-*bis* e 4, e 21, comma 01, del d.lgs. n. 81 del 2015, come successivamente modificato) – in virtù dei quali è possibile la stipulazione (o anche la proroga o il rinnovo) di un contratto di lavoro a tempo determinato senza alcuna causale giustificativa per i primi dodici mesi e, nel caso di una durata superiore, anche per «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva» non riconducibili né alle previsioni della legge, né ai contratti collettivi di lavoro siglati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ma individuate dalle parti nel contratto individuale – sono palesemente avvinte da una *eadem ratio*, che è quella di favorire il ricorso al contratto di lavoro temporaneo, tramite il ridimensionamento della portata dell'obbligo della causale giustificativa.
L'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum*, desumibile dalla «finalità incorporata nel quesito» (sentenza n. 24 del 2011), vale a dire dalla «finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (sentenze n. 59 e n. 50 del 2022, che richiamano la sentenza n. 24 del 2011) risulta, pertanto, chiaro.
L'elettore, in altri termini, è posto dinanzi a un'alternativa secca: da un lato, la riespansione dei vincoli al ricorso al lavoro temporaneo, nella forma della generalizzazione dell'obbligo di giustificazione dell'apposizione del termine al contratto, senza eccezioni con riguardo alla durata del rapporto e in riferimento alle sole ipotesi previste dalla legge o dai contratti collettivi; dall'altro, la conservazione della normativa vigente, che, all'opposto, ne agevola l'impiego».

- Sentenza n. 15 del 2025 (Amoroso, Pitruzzella)

Dalla motivazione: «4.– All'ammissibilità del quesito non si frappongono ostacoli legati alla modalità della sua formulazione, sotto il profilo dei requisiti di chiarezza e semplicità, essenziali per garantire il popolo «nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978, punto 5 del *Considerato in diritto*; di recente, sentenza n. 56 del 2022, punto 5 del *Considerato in diritto*).

Il quesito tocca un aspetto puntuale e qualificante della responsabilità dell'imprenditore committente (sentenza n. 27 del 2017) e rivela una matrice razionalmente unitaria.

Dalla formulazione del quesito e dall'analisi della sua incidenza sul quadro normativo si evince in modo inequivocabile la finalità di rafforzare la responsabilità solidale per i danni non indennizzati dall'INAIL o dall'IPSEMA e di ripristinarne l'originaria ampiezza, nei termini definiti dall'art. 1, comma 910, della legge n. 296 del 2006, che non contemplava limitazioni di sorta.

Con tale esito è coerente la struttura del quesito, che si rivela idonea a conseguire la finalità descritta».

Allegato n. 2 – Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge: rassegna giurisprudenziale

- Sentenza n. 314 del 1990 (Saja, Baldassarre)

Dalla motivazione: «3. - Va, innanzitutto, dichiarata l'inammissibilità delle censure che le Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia propongono, con varie argomentazioni, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, anche in connessione con l'art. 15, lett. c), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

È giurisprudenza costante di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 243 del 1987, 302 e 1044 del 1988, 544 del 1989) che le regioni, allorché agiscono nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, non possono legittimamente far valere presunte violazioni delle norme costituzionali regolanti il potere governativo di adozione dei decreti-legge, le quali non comportano di per sé alcuna lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alle stesse. In tali casi, infatti, difetta quell'interesse a ricorrere qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze regionali, che è proprio dei giudizi in questione».

- Sentenza n. 343 del 1990 (Saja, Baldassarre)

Dalla motivazione: «2. - Va, innanzitutto, dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento alla pretesa violazione dell'art. 77 della Costituzione, anche in connessione con l'art. 15, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, poiché, per giurisprudenza costante di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 243 del 1987, 302 e 1044 del 1988, 544 del 1989), le regioni o le province autonome, allorché agiscono nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, non possono far valere vizi di costituzionalità, quali l'assenza dei presupposti di necessità e urgenza o l'adozione di un contenuto normativo non omogeneo, che attengono al procedimento di decretazione d'urgenza e non incidono di per sé sulla sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alle ricorrenti».

- Sentenza n. 376 del 2001 (Ruperto, A. Marini)

Dalla motivazione: «3. - Nel merito la questione non è fondata.

3.1. - Il collegio rimettente muove dalla premessa che l'art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, secondo il quale "le controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali non possono essere devolute a collegi arbitrali", non possa riferirsi alle controversie riguardanti le opere di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981. Ciò, sia perché il decreto-legge n. 180 del 1998 sarebbe stato emanato esclusivamente per fronteggiare la situazione di emergenza derivante dai disastri idrogeologici del maggio 1998, sia perché, in ogni caso, il programma di edilizia di cui al titolo VIII della menzionata legge n. 219 del 1981 non potrebbe qualificarsi come programma di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali. Ne discenderebbe che la norma di cui all'art. 8, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354, solo apparentemente dichiarativa, avrebbe in realtà esteso il divieto di arbitrato alle suddette controversie, con palese eccesso di delega.

Siffatta premessa interpretativa è sicuramente erronea.

L'inequivoco tenore letterale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 180 del 1998 rende infatti palese che esso enuncia una regola di carattere generale, riguardante le controversie relative alle opere pubbliche comprese in tutti i programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali. Né

in ciò può ravvisarsi una violazione dell'art. 77 della Costituzione che comunque risulterebbe sanata dall'intervenuta conversione in legge del decreto atteso che una norma di carattere generale in tema di programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali non può certo ritenersi estranea o disomogenea rispetto alla materia di un decreto-legge adottato in conseguenza della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere in merito ad una specifica calamità naturale.
Non può d'altro canto dubitarsi che il programma straordinario di edilizia residenziale per l'area metropolitana di Napoli, di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, rientri a pieno titolo tra i programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali.
A favore di tale conclusione depone infatti la *ratio* complessiva della legge n. 219 del 1981 recante provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981 unita alla circostanza che il comune di Napoli era già stato a suo tempo individuato con d.P.C.m. 22 maggio 1981, adottato ai sensi del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, in legge 15 aprile 1981, n. 128 tra quelli "gravemente danneggiati" dal terremoto che aveva colpito la regione Campania nel 1980.
L'art. 8, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354, escludendo che il commissario straordinario possa prendere in esame, ai fini della definizione transattiva delle controversie di cui si tratta, le istanze di accesso ad arbitrato notificate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 180 del 1998, non ha dunque affatto ampliato l'ambito di applicazione del divieto di arbitrato introdotto dall'art. 3, secondo comma, del suddetto decreto-legge e non è pertanto censurabile, a tale riguardo, sotto il profilo dell'eccesso di delega».

- Sentenza n. 196 del 2004 (Zagrebelsky, De Siervo)
Dalla motivazione: «18. […] Le Regioni ricorrenti hanno anzitutto impugnato l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 per asserito contrasto con l'art. 77 Cost., sia per carenza dei presupposti di necessità e urgenza, sia per la disomogeneità del contenuto del decreto-legge, sia, infine, perché il decreto-legge sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, le ricorrenti hanno negato la legittimità costituzionale della conversione in legge dell'art. 32 ad opera della legge n. 326 del 2003, in quanto i vizi del decreto-legge si ripercuoterebbero come vizi *in procedendo* sulla stessa legge di conversione.
Le questioni non sono fondate.
Per ciò che riguarda in particolare l'art. 32 nel testo originario del decreto-legge n. 269 del 2003, non può negarsi che la delicata materia del condono edilizio potrebbe meritare una più meditata elaborazione tramite l'ordinario procedimento di formazione delle leggi; al tempo stesso, peraltro, potrebbero essere addotti per questo particolare istituto anche alcuni specifici motivi per un'immediata adozione ed entrata in vigore del testo normativo, destinato ad avere - come prima esposto - efficacia sulle procedure giurisdizionali ed amministrative in corso, ma soprattutto per evitare o ridurre spinte alla modifica del disegno di legge sotto la pressione di interessi favorevoli a nuove opere abusive.
Se a ciò si aggiunge che in questo caso sembra aver pure pesato - seppur opinabilmente - la necessità di inserire questo provvedimento in un assai più ampio decreto-legge intitolato "*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*", non può negarsi che ci si trovi in un contesto nel quale la Corte costituzionale non può rilevare un caso di "evidente mancanza" dei presupposti di necessità e di urgenza prescritti dal secondo comma dell'art. 77 Cost.,

secondo la sua ormai consolidata giurisprudenza in materia (fra le molte, cfr. da ultimo la sentenza n. 341 del 2003 e la sentenza n. 6 del 2004).
Quanto poi alla presunta carenza di omogeneità dell'oggetto del decreto-legge, è sufficiente rilevare che non si tratta di requisito costituzionalmente imposto (seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "*Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*")».

- Sentenza n. 171 del 2007 (Bile, Amirante)
Dalla motivazione: «3.— Nel merito, la questione è fondata.
È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo.
A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70).
In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione.
Lasciando da parte tale ultima ipotesi, che qui non interessa, è significativo che l'art. 77 Cost., al primo comma, stabilisca che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».
Tenuto conto del tenore dell'art. 70 Cost., la norma suddetta potrebbe apparire superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi – nel prevedere e regolare l'ipotesi che il Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, sotto la sua responsabilità, adotti provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni – hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale.
4.— È sulla base di siffatti presupposti che questa Corte, con giurisprudenza costante dal 1995 (sentenza n. 29 del 1995), ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità.
La Corte tuttavia, nell'affermare l'esistenza del suindicato proprio compito, è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto.
L'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie – ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza – se da un lato, come si è detto, evidenzia il carattere singolare di detto potere rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare, dall'altro, però, comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito,

può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi.
Ciò spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente e perchè sia intervenuta positivamente soltanto una volta in presenza dello specifico fenomeno, divenuto cronico, della reiterazione dei decreti-legge non convertiti (sentenza n. 360 del 1996).
[…]
6.— Tutto ciò premesso, occorre verificare, **alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata**, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere.
Sul punto, è opportuno anzitutto rilevare che la determinazione delle cause di incandidabilità e di incompatibilità attiene alla materia elettorale e non alla materia della disciplina degli enti locali (v. sentenze n. 104 del 1973, n. 118 e n. 295 del 1994, n. 161 del 1995, n. 141 del 1996, n. 132 del 2001 e n. 25 del 2002).
Ora, mentre l'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Disposizioni urgenti in materia di enti locali», il preambolo è così testualmente formulato: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario».
E, infatti, gli artt. 1, 4, 5 e 6 attengono ai bilanci e in genere alla finanza comunale, l'art. 2 concerne le conseguenze della mancata redazione degli strumenti urbanistici generali e l'art. 3 disciplina le modalità di presentazione delle dimissioni dei consiglieri comunali e provinciali. Nulla quindi risulta, né dal preambolo né dal contenuto degli articoli, che abbia attinenza con i requisiti per concorrere alla carica di sindaco.
La norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita.
A sua volta, la relazione al disegno di legge di conversione del decreto n. 80 del 2004, nella parte relativa all'art. 7, enuncia come ragione della modifica apportata agli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267 del 2000 l'eliminazione della discrasia che esisteva tra le cause di sospensione previste dall'art. 58 e quelle di decadenza dalla carica previste dall'art. 59, discrasia che, peraltro, si era verificata fin dal 1999.
Questa affermazione giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma.
L'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta».

- Sentenza n. 128 del 2008 (Bile, Finocchiaro)
Dalla motivazione: «8. – Nel merito, la questione di costituzionalità è fondata.
8. 1. – Questa Corte, con recente pronuncia (sentenza n. 171 del 2007), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge, convertito in legge con modificazioni, per difetto dei requisiti di cui all'art. 77, comma secondo, della Costituzione, ha affermato, richiamando una precedente

decisione (sentenza n. 29 del 1995), che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'àmbito applicativo costituzionalmente previsto.

La stessa sentenza ha altresì precisato che lo scrutinio di costituzionalità «deve svolgersi su un piano diverso» rispetto all'esercizio del potere legislativo, in cui «le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti», avendo «la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto»; ha aggiunto che «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità» deve «risultare evidente», e che tale difetto di presupposti, «una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge» ed ha escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».

8.2. – Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua degli indici intrinseci ed estrinseci delle norme censurate, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere.

L'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria» ed il preambolo è così testualmente formulato: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici, nonché di misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione [….]».

Nessun collegamento è ravvisabile tra tali premesse e la previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli, la quale è appena enunciata nella relazione di accompagnamento alla legge di conversione, al pari dello spostamento all'anno 2010 dell'applicazione delle norme generali sulle fondazioni lirico-sinfoniche alla Fondazione del Petruzzelli di Bari, come previsto nella legge istitutiva, per consentire alla Fondazione stessa di organizzare la produzione in maniera più efficiente, e dell'attribuzione di un contributo straordinario per il completamento dei lavori di restauro. In definitiva, il collegamento formale dell'esproprio alle tematiche della finanza pubblica non solo non è individuabile, ma neppure è, in un modo o nell'altro, indicato.

In particolare, riguardo alla finalità, indicata dalla norma nella sua premessa, «di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari», la riorganizzazione dell'attività di una fondazione lirica, che intervenga anche sul regime della titolarità degli immobili adibiti a teatro, non presenta di per sé il carattere della straordinaria necessità ed urgenza, risolvendosi invece in una ordinaria modificazione degli assetti stabiliti per la gestione delle attività culturali in ambito locale; e la ripresa dell'attività culturale non appare collegata, quanto meno secondo un rapporto di immediatezza qualificabile in termini di urgenza, sia pure relativa, alla titolarità di beni immobili utilizzati per lo svolgimento delle attività teatrali, e quindi alla esigenza di convertire in proprietà pubblica quella dei privati.

Analogamente, nei lavori preparatori della legge di conversione, la giustificazione in generale della eterogeneità delle norme inserite nel decreto-legge è basata sulla affermazione che tutte le disposizioni concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale

e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio: esigenza cui non attiene in alcun modo la disposizione relativa al teatro Petruzzelli. Quando si è tentato di giustificare in modo specifico la norma che dispone l'esproprio del teatro, si è dovuto riconoscere, che la stessa è stata introdotta per risolvere una «annosa vicenda» e tutelare l'interesse ad una «migliore fruizione del bene da parte della collettività», così ammettendo non solo il difetto di collegamento con la manovra di bilancio, ma anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.
Questa affermazione non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di tale introduzione, che, secondo i principi enunciati dalla sentenza n. 171 del 2007, non può essere sostenuta da apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti, né può esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina.
Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 262 del 2006, e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge n. 286 del 2006».

- Sentenza n. 22 del 2012 (Quaranta, Silvestri)
Dalla motivazione: «3.3.— Questa Corte ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sentenza n. 128 del 2008).
La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. **La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare**.
Da quanto detto si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.
L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. 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. **La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.**

L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, **costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.**, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.
3.4.— I cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei».

- **Sentenza n. 13 del 2015 (Criscuolo, Amato)**

Dalla motivazione: «2.− Le questioni di legittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., sono inammissibili.
2.1.− Le censure relative alla violazione degli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., si riferiscono a parametri che non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Questa Corte ha costantemente affermato che le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono ammissibili soltanto se vi sia ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014; n. 234, n. 220, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 22 del 2012; n. 128 del 2011; n. 326, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010; n. 341 del 2009)».

- **Ordinanza n. 72 del 2015 (Criscuolo, Zanon)**

Dalla motivazione: «che, ad avviso del rimettente, tale disposizione – nelle forme di una non rituale "legge-provvedimento", disomogenea rispetto agli obiettivi del decreto-legge in cui è inserita, priva dei richiesti requisiti di necessità e urgenza – dietro il proclamato obbiettivo di consentire il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, avrebbe lo scopo reale di determinare la decadenza del ricorrente dalle funzioni di commissario governativo della Ferrovia Circumetnea, con l'ulteriore traguardo di incidere

sul giudizio in corso, evitando le imminenti decisioni cautelari e di merito, dalla amministrazione temute come presumibilmente sfavorevoli;
[…]
che, quanto alla asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost., i presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo (sentenza n. 22 del 2012), e il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque 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 relativa valutazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015 e n. 22 del 2012);
che, nel caso in esame, la notoria situazione di emergenza economica posta a base del d.l. n. 98 del 2011, che ha ad oggetto «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti in parola;
che, inoltre, la norma impugnata, inserita già nel testo originario del d.l. n. 98 del 2011 e non modificata nel corso del procedimento di conversione del medesimo, non appare affatto dissonante rispetto al contenuto e alla materia di detto decreto-legge;
che, infatti, con tale norma, come è stato esplicitato nel corso dei lavori preparatori della legge di conversione, si è inteso perseguire lo scopo di contenimento della spesa pubblica e di completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa (come previsto dall'art. 8, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 422 del 1997);
che la soluzione adottata appare coerente con queste finalità, a loro volta armonicamente collegate agli obiettivi perseguiti con l'intero atto normativo introdotto in via di urgenza ed ai presupposti costituzionali su cui esso si fonda, sicché non risulta la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata dal complesso del decreto-legge in cui è inserita (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007);
che, anche sotto questo profilo, la questione va dichiarata manifestamente infondata».

- Sentenza n. 244 del 2016 (Grossi, Amato)
Dalla motivazione: «3.2.– Nel merito, la questione non è fondata.
3.2.1.– Quanto al difetto di omogeneità dell'art. 35 e all'inesistenza della urgente necessità di adottarne le disposizioni, va richiamata la giurisprudenza di questa Corte che «collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).
Ebbene, confrontando la rubrica del decreto-legge con il testo della disposizione impugnata questa coerenza sussiste. La prima, infatti, reca, tra le altre, «Misure urgenti per […] la realizzazione delle opere pubbliche»; il secondo concerne «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani […]», anche attraverso l'individuazione di

nuovi impianti di incenerimento, i quali altro non sono che una species del più ampio genus delle opere pubbliche.
Dal tenore letterale dell'art. 35, comma 1, si evince, altresì, come l'urgente necessità di provvedere sia connessa all'esigenza di «superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore».
3.2.2.– Quanto al difetto di omogeneità del provvedimento nella sua interezza, è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei «provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo», annoverati dalla Corte tra gli «atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità» (sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza».

- Sentenza n. 287 del 2016 (Grossi, de Pretis)
Dalla motivazione: «5.– La Regione sostiene, infine, che la norma impugnata avrebbe violato gli artt. 77 (secondo comma) e 117 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost.», in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.
Per il suo contenuto, l'impugnazione investe qui l'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, estendendo il suo oggetto alla complessiva riforma delle banche popolari.
Il riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. non è sorretto da un'autonoma motivazione, sicché la censura si deve considerare collegata a quella relativa agli altri parametri.
Anche in questo caso, si pone in via preliminare il tema della ridondanza sul riparto delle competenze fra Stato e regioni delle asserite violazioni di parametri diversi da quelli riguardanti tale riparto.
Al riguardo si deve rilevare che la ricorrente, non solo non offre motivazione della supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni regionali, ma omette di indicare i parametri costituzionali rilevanti, attinenti al riparto delle competenze, che verrebbero violati, limitandosi a ripetere che la norma impugnata interferisce con vari temi di interesse regionale (welfare, cultura, sport), per il forte sostegno concesso dalle banche popolari alle politiche regionali nelle stesse materie. La genericità della censura, sotto questo profilo, ne determina l'inammissibilità.
La ricorrente indica invece con sufficiente precisione, tra le competenze regionali sulle quali ridonderebbe la violazione dell'art. 77 Cost., quella in materia di «aziende di credito a carattere regionale», prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Sotto questo diverso profilo, la censura supera il vaglio di ammissibilità, per le considerazioni svolte sopra nel trattare la seconda questione (punto 3), ma deve tuttavia essere respinta nel merito.
Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007).
Nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015, recante «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», il Governo fa riferimento, per quello che qui rileva, alle ragioni di straordinaria

necessità e urgenza di avvio del processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei. Ulteriori e diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento si rinvengono anche nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, ove è fatto riferimento anche alle forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni.
Tutte queste ragioni, che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere. Così come escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.
[…]
La ricorrente lamenta infine la supposta non omogeneità della stessa normativa, riferendo la censura all'intero contenuto del provvedimento, il quale introduce, oltre alle norme sulle banche popolari, misure in materia di portabilità dei conti correnti, di sostegno alle piccole e medie imprese innovative, di tassazione agevolata dei redditi derivanti dalla cessione di beni immateriali, di prestito indiretto per investitori istituzionali esteri e di finanziamenti agevolati alle piccole e medie imprese.
Nemmeno questa censura è fondata. L'eterogeneità non sussiste, poiché tutte le misure contemplate nella normativa oggetto di impugnazione possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto.
In conclusione, la questione è in parte inammissibile, per difetto di motivazione sull'individuazione di competenze regionali potenzialmente lese dalla violazione dell'art. 77 Cost., e in parte infondata, là dove supera la soglia di ammissibilità, perché la norma impugnata non contrasta con l'art. 77 Cost.».

- Sentenza n. 16 del 2017 (Grossi, Morelli)
Dalla motivazione: «7.− La censura di violazione dell'art. 77 Cost., ancorché prospettata dal Tribunale a quo solo in via residuale, va esaminata con carattere di priorità, per essere logicamente pregiudiziale rispetto ad ogni altra doglianza, configurandosi come potenzialmente assorbente della sua valutazione in caso di eventuale accoglimento.
Nella (comune) prospettazione delle numerose ordinanze di rinvio, il contrasto del comma 3 e (nelle sole tre ordinanze di cui si è sopra detto anche) del comma 2 dell'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014 è motivato sulla base della «circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del d.l. n. 91 del 2014 il riferimento al "rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese" e al "contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche", nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti». Da ciò inferendosi che alle disposizioni censurate − in quanto eterogenee ed eccentriche rispetto al contenuto ed alle finalità del menzionato decreto – non potrebbero riferirsi i presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, che legittimano l'adozione del decreto-legge. Presupposti, dai quali le disposizioni impugnate non potrebbero, per di più, ritenersi assistite anche perché recanti misure di non immediata applicazione.
7.1.− La censura così formulata è priva di fondamento.
7.1.1.− In primo luogo, non si ravvisa l'asserita estraneità delle disposizioni scrutinate rispetto al decreto-legge che le contiene.

Non si vede, infatti, quale rilievo possa attribuirsi al dato formale della mancata esplicitazione, nel preambolo, degli obiettivi (pur espressamente indicati nel titolo) relativi al rilancio dell'impresa ed al contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, una volta che l'intero (omogeneo) Capo III del d.l. n. 91 del 2014 – rubricato «Disposizioni urgenti per le imprese» − contiene ben quattordici articoli (dal 23 al 30 sexies) dedicati al settore delle energie, ed all'interno di questo si colloca, appunto, il censurato art. 26 che (come indicato nell'incipit del suo comma 1) proprio quegli obiettivi si propone di realizzare nello specifico ambito delle energie prodotte da impianti fotovoltaici, in piena coerenza, quindi, con lo scopo unitario della «crescita economica», che accomuna i plurimi interventi operati dal decreto in esame, relativi a materie, se pur diverse, del pari, però, richiedenti rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007)».

- Sentenza n. 170 del 2017 (Grossi, Carosi)

Dalla motivazione: «6.– La Regione Lombardia impugna l'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 sia in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. – in quanto difetterebbero i requisiti previsti per il ricorso alla decretazione d'urgenza – sia in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., in quanto l'articolo detterebbe misure di dettaglio in materie di competenza legislativa concorrente.

6.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost. è inammissibile.

Da un lato, l'evocazione degli artt. 117, secondo comma – peraltro contraddetta dall'assunto che l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 inciderebbe su materie di competenza legislativa concorrente – e 118 Cost. risulta immotivata; dall'altro, la censura proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è generica, non essendo argomentata in relazione alle singole disposizioni – connotate da varietà contenutistica, seppur astretta da un'omogeneità di fondo, come meglio si dirà nell'immediato prosieguo – di cui l'articolo si compone, e finisce per risultare priva di un'adeguata motivazione, esigenza che si pone in termini particolarmente pregnanti nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenza n. 244 del 2016).

6.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

La censura è proposta sotto tre distinti profili: a) la mancanza dei presupposti della necessità ed urgenza; b) la non immediata applicabilità della disciplina recata dall'impugnato art. 38, in contrasto con quanto richiesto dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri); c) il difetto di omogeneità e coerenza delle misure introdotte.

[…]

Infine, quanto al dedotto difetto di omogeneità e coerenza della normativa impugnata, secondo la giurisprudenza costituzionale «il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., [si ricollega] ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti

quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).
Le disposizioni contenute nel censurato art. 38 risultano omogenee per *ratio* al contenuto dell'intero decreto-legge n. 133 del 2014. Quest'ultimo, nonostante la diversità dei settori in cui interviene, reca una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita, come questa Corte ha già avuto modo di affermare: «è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei "provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo", annoverati dalla Corte tra gli "atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità" (sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza» (sentenza n. 244 del 2016).
D'altra parte, l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 è effettivamente orientato al perseguimento dell'indicato obiettivo, regolando – con intento semplificativo ed acceleratorio – l'attività amministrativa concessoria nel settore degli idrocarburi (anche) con la finalità di sbloccare gli investimenti privati in tale ambito.
L'articolo, infine, presenta altresì un contenuto omogeneo al suo interno, dal momento che si compone di disposizioni che disciplinano organicamente misure volte alla valorizzazione delle risorse energetiche nazionali.
Dunque, alla luce delle ragioni che precedono, la questione promossa non è fondata nemmeno sotto il profilo da ultimo considerato».

- Sentenza n. 236 del 2017 (Grossi, Barbera)
Dalla motivazione: «6.– Il primo gruppo di questioni concerne le censure aventi ad oggetto l'intero art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, denunciato da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., seguendo le linee argomentative tracciate, in particolare, dalla ordinanza di rimessione pronunciata dal TRGA di Trento.
6.1.– Secondo i giudici a quibus, detta norma avrebbe realizzato una riforma strutturale del trattamento economico spettante agli avvocati dello Stato, utilizzando lo strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.
La censura viene ancorata, oltre che all'art. 77 Cost., al disposto dell'art. 15, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e, ad avviso dei rimettenti, troverebbe conforto nella lettera delle premesse del d.l. n. 90 del 2014, esaminate partitamente dando rilievo all'epigrafe del decreto-legge, al preambolo, nonché al titolo e al capo che contengono l'articolo oggetto di censura e sottolineando, altresì, la disomogeneità tra la disciplina contestata e il contenuto degli altri articoli del medesimo capo.
Secondo i rimettenti, nessun collegamento sarebbe ravvisabile tra le riportate premesse e le disposizioni di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale: le ragioni di contenimento della spesa pubblica, le uniche fondanti la riforma in disamina, infatti, renderebbero evidente l'assenza di correlazioni tra il decreto in parte qua e l'elemento finalistico proclamato nel preambolo, coerente con il restante ed omogeneo contenuto del decreto, del titolo e del capo di riferimento. Né, del resto,

il preambolo darebbe conto delle ragioni di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione delle previsioni normative censurate tramite un decreto-legge. La disomogeneità tra le disposizioni censurate e l'ulteriore contenuto del decreto impedirebbe, inoltre, di estendere alle prime le connotazioni di urgenza della restante parte del decreto.
[…]
6.2.– Le questioni non sono fondate.
Non si ravvisa, in primo luogo, l'asserita estraneità delle disposizioni in esame rispetto al decreto-legge che le contiene.
Come già evidenziato da questa Corte con la sentenza n. 133 del 2016, resa nello scrutinare l'art. 1, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto-legge, l'ampio preambolo che precede il provvedimento motiva la straordinaria urgenza, giustificando la necessità di intervenire anche in considerazione dell'esigenza di «[…] emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici».
All'interno di questa cornice finalistica, si inserisce, con adeguata coerenza, l'articolo in esame, collocato nel Titolo I, denominato «Misure urgenti per l'efficienza della p.a. e per il sostegno dell'occupazione» e più precisamente all'interno del Capo I di tale Titolo, recante la rubrica «Misure urgenti in materia di lavoro pubblico».
La novella tiene conto della crisi economico-finanziaria presente al momento dell'emanazione e persegue, come reso palese dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, la finalità di una revisione della spesa pubblica in uno dei settori di maggiore rilievo della stessa, quello inerente al costo per il personale della pubblica amministrazione, obiettivo ancor più compiutamente realizzato attraverso il coerente riferimento ai criteri di rendimento, di cui al comma 5 dell'articolo 9 in disamina, introdotto in sede di conversione.
Non può poi dubitarsi del fatto che il riordino ed il contenimento della spesa inerente al costo del personale costituiscono momenti di essenziale attuazione del buon andamento dell'azione amministrativa; considerazione, questa, che assume ancor più rilievo ora che l'art. 97, primo comma, Cost., nel richiedere alle pubbliche amministrazioni di assicurare la sostenibilità del debito, consolida il principio di economicità quale corollario del buon andamento della p.a.
Non manca, dunque, un coerente raccordo tra il censurato art. 9 e le premesse della decretazione d'urgenza. Non sussiste, inoltre, disomogeneità tra le disposizioni recate da detta norma e le altre del titolo e del capo di riferimento, ancora di più se si considera che quest'ultimo reca altre misure di revisione della spesa concernenti il personale, in particolare, le previsioni degli artt. 10 e 13, connotate da una comune logica di rimodulazione e contenimento di determinati emolumenti economici accessori».

- Sentenza n. 137 del 2018 (Lattanzi, de Pretis)
Dalla motivazione: «5.– La Regione Toscana ha impugnato anche l'art. 48, commi 4 e 6, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017.
5.1.– La disposizione, secondo la ricorrente, violerebbe in primo luogo l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.
Si pone in via preliminare il tema della ridondanza sul riparto delle competenze fra Stato e regioni delle asserite violazioni di parametri diversi da quelli riguardanti tale riparto. La ricorrente offre sul punto una adeguata motivazione facendo riferimento alla supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulla propria potestà legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale. La norma

statale impugnata avrebbe, a suo dire, anche l'effetto di vanificare la disciplina contenuta all'art. 84 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), che ha istituito il lotto unico regionale come articolazione territoriale cui riferire la gara per la scelta del gestore del servizio.
La censura supera dunque il vaglio di ammissibilità, ma deve essere respinta nel merito.
Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato alla verifica dell'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007).
Il d.l. n. 50 del 2017 reca «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo» e, nel suo preambolo, il Governo fa riferimento, per quanto qui di interesse, alla necessità straordinaria e urgente di introdurre «misure volte a favorire la crescita economica del Paese».
Tali ragioni – soprattutto alla luce delle pesanti conseguenze della crisi economica che aveva colpito il Paese – non sono affette da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, avuto riguardo al largo margine di elasticità che connota l'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza, al fine di consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenza n. 171 del 2007).
Le disposizioni segnatamente censurate – recanti misure per promuovere la più ampia partecipazione alle procedure di scelta del gestore dei servizi di trasporto locale e regionale, nel quadro di un complesso sinergico di interventi riguardanti l'intero settore della mobilità (artt. da 47 a 52) – non sono, inoltre, estranee o dissonanti rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite dal decreto. I servizi di trasporto esercitano infatti un'influenza decisiva sulla competitività complessiva del sistema economico, rientrando tra le priorità industriali del Paese. L'esigenza di razionalizzarle e renderle efficienti è resa ancor più pressante dalla circostanza che l'obbligo per tutte le amministrazioni di concorrere al risanamento della finanza pubblica si è tradotto negli ultimi anni in tagli ai trasferimenti erariali verso le regioni e gli enti locali e questo ha spesso comportato una diminuzione dei servizi offerti.
Ai fini del riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che «[l]a urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).
Su queste basi la lamentata eterogeneità – tratteggiata peraltro in termini alquanto vaghi – non sussiste, poiché tutte le misure contemplate dal d.l. n. 50 del 2017, per quanto attinenti ad ambiti materiali diversi (segnatamente: finanza pubblica, ausilio alle zone terremotate e messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, rilancio economico e sociale) sono accomunate da un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico».

- Sentenza n. 97 del 2019 (Lattanzi, Antonini)

Dalla motivazione: «3.3.3. – Nemmeno condivisibile è l'assunto, su cui è basato il secondo profilo in cui è articolata la censura in esame, in forza del quale le disposizioni sottoposte all'odierno scrutinio difetterebbero di coerenza funzionale rispetto alle altre norme contenute nel d.l. n. 69 del 2013 in quanto il legislatore avrebbe differito l'applicabilità solo delle prime.

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.

Il disposto differimento delle norme qui censurate trova del resto fondamento, come poc'anzi osservato, nell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento degli organismi di mediazione: dunque, non solo non è sintomatico dell'assenza di coerenza finalistica, ma, al contrario, concorre a garantirla.

Deve quindi ritenersi che esso non abbia compromesso la matrice funzionale unitaria delle disposizioni denunciate, anch'esse finalizzate, unitamente alle altre adottate in materia di giustizia, alla realizzazione dei comuni e urgenti obiettivi – a loro volta preordinati al rilancio dell'economia – del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e dell'accelerazione dei tempi di definizione del contenzioso civile.

Le norme oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità si collocano, pertanto, coerentemente all'interno di tale cornice finalistica, risultante dal preambolo e dal Titolo III (Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile) del decreto-legge in cui sono contenute.

D'altro canto, proprio la considerazione delle peculiari conseguenze – differenti rispetto a quelle prodotte dalle altre misure adottate – derivanti dalle disposizioni in parola e prima ricordate concorre a rendere ragionevole la scelta di differirne l'applicabilità.

3.3.4.– Alla luce dei rilievi che precedono, deve escludersi sia l'evidente difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., sia l'esistenza di una disomogeneità finalistica delle norme censurate rispetto alle altre contenute nel decreto-legge».

- Sentenza n. 194 del 2019 (Lattanzi, Cartabia-de Pretis-Zanon-Barbera)

Dalla motivazione: «5.– Devono essere anzitutto esaminate le censure relative all'art. 77 Cost., avanzate dalla Regione Marche in relazione all'intero testo del decreto-legge, poiché l'eventuale accoglimento di esse assorbirebbe ogni altra censura.

In particolare, ad avviso della Regione Marche, mancherebbe nel preambolo un'adeguata motivazione in grado di giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza per una così ampia riforma a carattere ordinamentale. Inoltre, il decreto-legge in esame avrebbe un contenuto eterogeneo. Infine, l'immigrazione viene ritenuta, dalla Regione Marche, un fenomeno ormai ordinario, in relazione al quale non potrebbero ricorrere i presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti l'intervento governativo in base all'art. 77 Cost. La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza vizierebbe l'intero decreto rendendo illegittima per vizio in procedendo anche la relativa legge di conversione.

[…]

5.3.– In secondo luogo, la difesa statale ritiene inammissibile l'impugnazione dell'intero decreto-legge perché la ricorrente non avrebbe adeguatamente motivato la asserita lesione delle competenze regionali derivante dalla pretesa insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza. Non sarebbe stata dimostrata, quindi, la ridondanza del vizio sulle attribuzioni che la Costituzione riserva alle Regioni.
L'eccezione è fondata.
In più occasioni, questa Corte ha avuto modo di affermare che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite […] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito» (ex multis, sentenza n. 198 del 2018). L'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata».

- Sentenza n. 149 del 2020 (Cartabia, Amato)
Dalla motivazione: «6.3.− Non possono trovare accoglimento neanche le censure concernenti il difetto di omogeneità del decreto-legge e, in particolare, l'eterogeneità dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, rispetto alle finalità dello stesso decreto.
6.3.1.− Questa Corte ha chiarito che l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge", di cui alla norma costituzionale citata» (sentenza n. 22 del 2012).
Nondimeno, l'urgente necessità del provvedere può riguardare anche una pluralità di norme accomunate non solo dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ma anche dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione. Si tratta, nella specie, di quei «provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo», che possono in tal senso risultare omogenei rispetto allo scopo (così le sentenze n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014), seppure non siano per tale ragione esenti da possibili censure in riferimento al requisito dell'omogeneità.
6.3.2.− Ciò precisato, la «Premessa» del d.l. n. 148 del 2017 fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze indifferibili, in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, di personale delle Forze di polizia e militare, di imprese, ambiente, cultura e sanità». Si tratta, pertanto, di un ampio quadro di misure, che accompagnano la manovra di bilancio per il 2018, incentrate principalmente su interventi fiscali, ma estese anche ad altre linee d'intervento, come per i provvedimenti strutturali in materia di imprese, di trasporti e di cultura. La *ratio* dell'intervento legislativo, in altri termini, è riconducibile a due distinte finalità, di ampia portata: da un lato, le misure di natura finanziaria e contabile; dall'altro, quelle per esigenze indifferibili con riferimento a sei ambiti materiali: 1) partecipazione dell'Italia alle missioni

internazionali; 2) personale delle forze di polizia e militari; 3) imprese; 4) ambiente; 5) cultura; 6) sanità.
Il d.l. n. 148 del 2017, d'altronde, rientra tra i provvedimenti, comunemente denominati «decreti fiscali», recanti quegli interventi indifferibili che sono discussi dal Parlamento parallelamente alla legge di bilancio, a volte in quanto ad essa strettamente connessi, ma altre volte perché contenenti misure necessarie e indifferibili che difficilmente potrebbero essere oggetto di esame parlamentare nell'arco temporale della sessione di bilancio, se non inserite in uno dei provvedimenti destinati all'approvazione in tale sessione.
Ciò non esclude che le disposizioni ivi contenute possano essere oggetto di censura, quando non omogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dell'intervento legislativo, specie ove introdotte in sede di conversione. Nel caso in esame, tuttavia, il censurato art. 19 s'inserisce all'interno delle linee d'intervento del d.l. n. 148 del 2017, che reca misure in materia d'imprese e cultura in cui rientrano senz'altro le attività relative all'intermediazione sul diritto d'autore. Non a caso, il dossier parlamentare del Comitato per la legislazione, pur esprimendo taluni dubbi relativi all'omogeneità di alcune misure del decreto-legge, in particolare quelle introdotte in sede di conversione, non recava osservazioni sull'art. 19».

- Sentenza n. 186 del 2020 (Cartabia, de Pretis)
Dalla motivazione: «3.1.– Nel merito, la questione non è fondata.
Secondo questa Corte, «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» (sentenza n. 97 del 2019; in senso simile, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019 e n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018): ciò al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale della Corte.
In particolare, nei casi in cui questa Corte è stata chiamata a valutare la conformità di una delle norme del decreto-legge (come nel caso di specie) all'art. 77, secondo comma, Cost., essa ha svolto il proprio giudizio in base a diversi criteri, quali: a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (ad esempio, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); c) utilizzo dei lavori preparatori (ad esempio, sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); d) carattere ordinamentale o di riforma della norma (ad esempio, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013).
Il d.l. n. 113 del 2018, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», si articola in quattro titoli: il primo (nel quale è inserito l'art. 13) contiene «Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione» ed è articolato a sua volta in quattro Capi, il secondo dei quali comprende le «Disposizioni in materia di protezione internazionale», fra le quali l'art. 13. Tale Capo, fra l'altro, modifica la disciplina relativa al diniego, alla revoca e alla cessazione della protezione internazionale, regola i casi di reiterazione della domanda di protezione internazionale, novella le disposizioni relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018) fa riferimento all'urgenza di intervenire «nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale». Con specifico riferimento all'art. 13, nella stessa relazione si legge che «[l]'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente».
Rinviando al punto successivo ogni valutazione sul contenuto della norma censurata, si deve ritenere che con riferimento ad essa non sia riscontrabile un'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. L'art. 13 si inserisce in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello status dei richiedenti asilo: questa Corte, nella sentenza n. 194 del 2019, ha già ricondotto la norma sul divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alle materie del «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», oltre che delle «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettere a e i, Cost.). Non a caso, nel suo parere del 14 novembre 2018 il Comitato per la legislazione, pur esprimendo dubbi sull'omogeneità di alcune delle norme inserite nel d.l. n. 113 del 2018, non formulava rilievi sull'art. 13.
[…]
Per il tipo di sindacato che questa Corte svolge sul rispetto dell'art. 77, secondo comma, Cost., la norma censurata supera dunque indenne il vaglio di costituzionalità, sotto questo profilo».

- Sentenza n. 213 del 2021 (Coraggio, Amoroso)
Dalla motivazione: «9.– Il Tribunale di Trieste dubita, innanzi tutto, della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, con riferimento all'art. 77 Cost., assumendo tanto la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza delle disposizioni adottate con il decreto-legge, quanto – a suo avviso – la non omogeneità delle previsioni della legge di conversione rispetto all'ambito applicativo del decreto, volto a prorogare termini in considerazione dell'emergenza da COVID-19, atteso che la sospensione dell'esecuzione riguarda anche i provvedimenti di rilascio pronunciati a fronte di morosità nel pagamento dei canoni anteriori alla pandemia.
9.1.– La questione non è fondata.
Questa Corte, con riguardo alla latitudine del proprio controllo sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, ha più volte affermato che il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge, da parte del Governo, deve essere limitato alle ipotesi di evidente mancanza degli stessi o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 288, n. 97 e n. 33 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018).
L'urgente necessità del provvedere può, peraltro, riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse (sentenze n. 149 del 2020, n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32

del 2014), ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti per situazioni straordinarie venutesi a determinare (sentenze n. 244 del 2016 e n. 22 del 2012). In sostanza, per i decreti-legge a contenuto plurimo, ciò che rileva è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2021, n. 115 del 2020, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).
La questione non è, dunque, fondata con riguardo ad entrambi gli aspetti del parametro evocato, in quanto l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, pur inserito in un decreto-legge il cui titolo si riferisce a «termini legislativi», «realizzazione di collegamenti digitali», «esecuzione della decisione 2020/2053» e infine del «recesso del Regno Unito dall'Unione europea», è volto a far fronte all'emergenza sanitaria determinata dal persistere della pandemia da COVID-19 prorogando il termine di durata della sospensione (e ridelineandone, in senso restrittivo, l'ambito applicativo). Pertanto, la disposizione si colloca coerentemente in un decreto-legge dal contenuto sin dall'origine eterogeneo sul piano materiale. In esso diverse disposizioni di proroghe di termini sono accomunate dall'indicato scopo, rispetto al quale la norma censurata non può ritenersi totalmente «estranea» o addirittura «intrusa», cioè tale da interrompere ogni nesso tra la situazione di urgenza e necessità e una singola disposizione del decreto-legge, in termini non dissimili dalla correlazione che deve sussistere tra il contenuto del decreto-legge e quello della legge di conversione (sentenze n. 181 del 2019 e n. 22 del 2012)».

- Sentenza n. 8 del 2022 (Coraggio, Modugno)
Dalla motivazione: «5.– Per quel che riguarda la questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost. – che assume carattere pregiudiziale, proprio perché concernente il corretto esercizio della funzione normativa primaria (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2020, n. 288 e n. 247 del 2019) – questa Corte ha avuto modo, in effetti, di chiarire che la preclusione delle pronunce in *malam partem* non viene in considerazione quando si discuta di vizi formali o di incompetenza, relativi, cioè, al procedimento di formazione dell'atto legislativo e alla legittimazione dell'organo che lo ha adottato.
Se l'esclusione delle pronunce in *malam partem* mira a salvaguardare il monopolio del «soggetto-Parlamento» sulle scelte di criminalizzazione, sarebbe illogico che detta preclusione possa scaturire da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, i quali pretendano di "neutralizzare" le scelte effettuate da chi detiene quel monopolio – quale il Governo, che si serva dello strumento del decreto legislativo senza il supporto della legge di delegazione (sentenze n. 189 del 2019 e n. 5 del 2014), o le Regioni, che legiferino indebitamente in materia penale, loro preclusa (sentenza n. 46 del 2014) –; ovvero che possa derivare da interventi normativi operati senza il rispetto del corretto *iter* procedurale, che pure assume una specifica valenza garantistica nella cornice della riserva di legge, connessa al fatto che il procedimento legislativo «implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione» (sentenza n. 230 del 2012), consentendo, così, alle une e all'altra un apporto critico alle «scelte di criminalizzazione adottate dalla maggioranza» (sentenza n. 487 del 1989).
Ciò vale anche e specificamente per le norme penali introdotte mediante decreto-legge.
Questa Corte ha, infatti, scrutinato nel merito, malgrado i possibili effetti in *malam partem* conseguenti al loro accoglimento, non solo questioni volte a censurare l'inserimento in sede di conversione di norme penali "intruse", prive cioè di ogni collegamento logico-giuridico con il testo originario del decreto-legge convertito (sentenza n. 32 del 2014) (operazione che menoma indebitamente il dibattito parlamentare, comprimendolo all'interno dei tempi contingentati correlati

alla breve "vita provvisoria" dell'atto normativo del Governo); ma anche, e prima ancora, questioni intese – come l'odierna – a denunciare la carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ai quali è subordinata l'eccezionale legittimazione del Governo ad adottare atti con forza di legge in assenza di delegazione parlamentare (sentenza n. 330 del 1996; ordinanze n. 90 del 1997 e n. 432 del 1996, tutte in tema di depenalizzazione mediante decreto-legge di reati in materia di inquinamento delle acque).

6.– Se pure dunque ammissibile, la questione in esame non è, però, fondata.

6.1.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995).

Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di "mancanza evidente" dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 Cost., per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007).

Questa Corte ha chiarito, per altro verso, che l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge", di cui alla norma costituzionale citata» (sentenze n. 149 del 2020 e n. 22 del 2012).

Il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., resta, dunque, collegato ad una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione (tra le altre, sentenza n. 149 del 2020, n. 137 del 2018, n. 170 del 2017, n. 244 del 2016 e n. 22 del 2012).

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 d'urgenza (sentenze n. 213 del 2021, n. 170 e n. 16 del 2017, e n. 287 del 2016). Anche su tale fronte, il sindacato di questa Corte resta, peraltro, circoscritto ai casi in cui la rottura del nesso tra la situazione di necessità ed urgenza che il Governo mira a fronteggiare e la singola disposizione del decreto-legge risulti evidente, così da connotare quest'ultima come «totalmente "estranea"» o addirittura «intrusa», analogamente a quanto avviene con riguardo alle norme aggiunte dalla legge di conversione (sentenza n. 213 del 2021).

6.2.– Alla luce dei principi ora ricordati, le censure del giudice rimettente non possono essere condivise.
Non si può ritenere, anzitutto, come egli opina, che la norma censurata sia «eccentrica ed assolutamente avulsa», per materia e finalità, rispetto al decreto-legge in cui è inserita.
Come emerge dal preambolo, dai lavori preparatori e dalle dichiarazioni ufficiali che ne hanno accompagnato l'approvazione, il d.l. n. 76 del 2020 reca un complesso di norme eterogenee accomunate dall'obiettivo di promuovere la ripresa economica del Paese dopo il blocco delle attività produttive che ha caratterizzato la prima fase dell'emergenza pandemica. In quest'ottica, il provvedimento interviene in molteplici ambiti: semplificazioni di vario ordine per le imprese e per la pubblica amministrazione, diffusione dell'amministrazione digitale, ma anche responsabilità degli amministratori pubblici.
Quanto a quest'ultima, e segnatamente alla responsabilità penale per abuso d'ufficio, è ben vero che di essa non si fa alcuna menzione nel titolo del provvedimento (che parla esclusivamente di «[m]isure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale»), mentre nel preambolo il tema è richiamato in modo cursorio ed ambiguo (con il secco riferimento alla ritenuta «straordinaria necessità e urgenza di introdurre», tra gli altri, «interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni»). Né molto più prodiga di indicazioni è la relazione al disegno di legge di conversione A.S.1883, laddove la modifica dell'art. 323 cod. pen. viene giustificata con la mera esigenza «di definire in maniera più compiuta la condotta rilevante ai fini del reato di abuso di ufficio», senza alcuna precisazione riguardo al collegamento dell'intervento con gli obiettivi di fondo del provvedimento d'urgenza.
Tale collegamento è individuabile – anche alla luce del convincimento espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri nel presentare il decreto – nell'idea che la ripresa del Paese possa essere facilitata da una più puntuale delimitazione delle responsabilità. "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.
In questa prospettiva, la modifica volta a restringere, meglio definendola, la sfera applicativa del reato dell'abuso d'ufficio (specie in rapporto alla precedente "norma vivente" di matrice giurisprudenziale) non è neppure una "monade" isolata. Come già si è accennato, infatti, la norma censurata si abbina, nell'ambito di dell'apposito capo del "decreto semplificazioni" dedicato alle «[r]esponsabilità» (il Capo IV del Titolo II), a disposizioni volte a "tranquillizzare" i pubblici amministratori rispetto all'altro rischio che accompagna il loro operato: vale a dire la responsabilità erariale.
In conclusione, non può dunque sostenersi che la norma censurata sia palesemente estranea alla traiettoria finalistica portante del decreto».

- Sentenza n. 151 del 2023 (Sciarra, Petitti)
Dalla motivazione: «4.– Venendo al merito, la questione da esaminare preliminarmente, in quanto attinente al corretto esercizio della funzione normativa primaria (sentenze n. 8 del 2022, n. 115 del 2020, n. 288 del 2019), è quella relativa alla dedotta violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza stabiliti dall'art. 77, secondo comma, Cost.
Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata sarebbe stata introdotta con decreto-legge in assenza dei requisiti straordinari di necessità e urgenza, ciò che sarebbe dimostrato sia dal carattere non imprevedibile della situazione da esso regolata (la data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del

2022), sia, soprattutto, dal difetto del requisito di omogeneità del d.l. n. 162 del 2022. Quest'ultimo, infatti, conterrebbe «una pluralità di norme tra loro *ictu oculi* manifestamente eterogenee» sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista «teleologico-finalistico».
4.1.– La questione non è fondata.
È necessario, innanzi tutto, tratteggiare i contenuti essenziali del d.l. n. 162 del 2022, tenendo conto, in particolare, delle circostanze in cui esso è stato adottato, e chiarendo sin da subito che l'odierna questione si appunta sui termini di esercizio del potere del Governo di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge e non sui limiti di emendabilità di questi in sede di conversione (di cui questa Corte si è più di frequente e a più riprese occupata, da ultimo nelle sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 213, n. 210 e n. 30 del 2021).
Nella loro formulazione originaria, i nove articoli del decreto in questione possono essere ricondotti a quattro distinti ambiti tematici, corrispondenti al titolo originario del decreto (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) e alle distinte ragioni di necessità e urgenza contenute nel preambolo dello stesso.
Gli articoli da 1 a 4 del d.l. n. 162 del 2022 modificano la disciplina contenuta nell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e in altre disposizioni a esso connesse, in tema di ergastolo ostativo, rinvenendo le loro ragioni di straordinaria necessità e urgenza, secondo quanto emerge dal richiamato preambolo, nei «moniti rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore per l'adozione di una nuova regolamentazione dell'istituto al fine di ricondurlo a conformità con la Costituzione» e nella «imminenza della data dell'8 novembre 2022, fissata dalla Corte costituzionale per adottare la propria decisione in assenza di un intervento del legislatore».
Il successivo art. 5 ha introdotto l'art. 434-*bis* cod. pen., con cui viene punito il delitto di invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica, in vista della dichiarata necessità di prevenire e contrastare i raduni da cui possano insorgere tali fattispecie di pericolo.
L'art. 6, come detto, differisce al 30 dicembre 2022 l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 «per consentire una più razionale programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma».
L'art. 7, infine, modifica alcune disposizioni contenute nel decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici) convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nella sostanza anticipando dal 31 dicembre al 1° novembre 2022 il termine di vigenza dell'obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2 per il personale elencato dagli artt. 4, 4-*bis* e 4-*ter* del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, e della conseguente sospensione dal lavoro per chi a detto obbligo non avesse ottemperato; misura, questa, adottata «[t]enuto conto dell'andamento della situazione epidemiologica», «[c]onsiderata la necessità di riavviare un progressivo ritorno alla normalità» e «[r]itenuto necessario far fronte alla preoccupante carenza degli esercenti le professioni sanitarie» (secondo quanto si ricava dal preambolo del d.l. n. 162 del 2022). Gli artt. 8 e 9 dettano, rispettivamente, clausole sull'invarianza finanziaria e sull'entrata in vigore.
4.2.– Alla luce di tali premesse, il d.l. n. 162 del 2022 deve essere annoverato tra quei provvedimenti governativi d'urgenza aventi *ab origine* carattere plurimo, i quali, seppure non possono dirsi di per sé «esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità» (sentenza n. 32 del 2014), non per questo

si pongono necessariamente in contrasto con i presupposti ricavabili dall'art. 77, secondo comma, Cost. allorché «presentano una sostanziale omogeneità di scopo» (sentenza n. 244 del 2016) o recano «una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita» (sentenza n. 170 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 213 e n. 30 del 2021, n. 149 e n. 115 del 2020, n. 154 del 2015).
Sin dalla sentenza n. 171 del 2007, questa Corte ha costantemente rimarcato che il requisito dell'omogeneità dei contenuti del decreto-legge è uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. E proprio la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, «può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» (sentenza n. 171 del 2007, nonché sentenza n. 93 del 2011).
4.3.– Tanto premesso, non sussiste la denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.
Innanzi tutto, la diversità di ambiti materiali in cui interviene il decreto-legge non esclude che si possano individuare due settori più generali oggetto del provvedimento governativo, caratterizzati (come, del resto, riconosce la stessa ordinanza) dagli interventi ricadenti nell'ambito del sistema penale (per ciò che riguarda la disciplina dell'ergastolo ostativo, il contrasto e la prevenzione dei raduni illegali e, appunto, il differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022) e dell'organizzazione sanitaria (con riguardo all'anticipazione del termine finale per la vaccinazione obbligatoria anti SARS-CoV-2).
La riferita diversità delle *rationes* giustificatrici dei singoli interventi – quali evidenziate nel preambolo del d.l. n. 162 del 2022 – non impedisce di rinvenire, anche con riguardo all'aspetto teleologico, una finalità di carattere più generale, rappresentata dalla prevalente necessità di dettare misure imposte dall'approssimarsi di termini e scadenze. Una necessità, quest'ultima, peraltro qualificata nella sua straordinarietà dal fatto che il d.l. n. 162 del 2022 ha rappresentato il primo provvedimento normativo adottato dal Governo entrato in carica, a seguito del giuramento, il 22 ottobre 2022, e che ha ottenuto la fiducia delle due Camere nei successivi giorni del 25 e 26 ottobre.
In questo quadro, limitando lo scrutinio di questa Corte alla sola disposizione oggetto di censure, è ben possibile rilevare la non estraneità dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022 rispetto alla «traiettoria finalistica portante del decreto» (sentenza n. 8 del 2022), in ragione della ravvisata necessità di garantire l'ordinata immissione dei contenuti del d.lgs. n. 150 del 2022 e dei rilevanti adempimenti organizzativi che essi comportano negli uffici giudiziari, ciò che non sarebbe stato evidentemente possibile se l'entrata in vigore della riforma della giustizia penale fosse avvenuta, secondo il termine di *vacatio legis* originariamente previsto, il 1° novembre 2022.
Secondo quanto emerge nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione (A. S. n. 274, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 31 ottobre 2022), il differimento disposto dalla disposizione censurata è stato ritenuto dal Governo necessario in quanto volto a consentire «un'analisi delle nuove disposizioni normative, agevolando l'individuazione di prassi applicative uniformi e utili a valorizzare i molti aspetti innovativi della riforma» ed è stato realizzato apportando una novella nel testo del d.lgs. n. 150 del 2022 contenente il differimento della data dell'entrata in vigore anziché rinviando l'applicabilità o l'efficacia delle disposizioni in esso contenute. Tale scelta, in particolare, è stata «imposta dalla necessità di assicurare la corretta e certa operatività anche delle disposizioni transitorie contenute nel titolo VI del citato decreto legislativo, che assumono proprio nell'entrata in vigore del decreto il punto di riferimento per l'applicazione differenziata dei vecchi e nuovi istituti».

A fronte di ciò, non si può ritenere che la scelta di differire il termine di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 riveli la «carenza evidente» (*ex multis*, sentenza n. 149 del 2020) dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza dell'intervento normativo del Governo, né il suo carattere palesemente disomogeneo o eccentrico rispetto ad altre disposizioni contenute nel medesimo decreto-legge.
Peraltro, anche ove non si considerasse l'impatto sull'organizzazione degli uffici dell'intero testo del d.lgs. n. 150 del 2022, ma ci si soffermasse sulle sole disposizioni relative al mutamento del regime di procedibilità dei reati, l'assunto del rimettente – che insiste per la natura autoapplicativa delle relative prescrizioni e, quindi, per la non necessità di approntare le misure attuative e organizzative – non è condivisibile. La necessità di tali misure, infatti, non può ritenersi palesemente insussistente, tenuto conto che l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 nel suo testo originario avrebbe imposto, come già si è detto, un onere di informativa da parte degli uffici giudiziari alle persone offese nell'ambito di tutti i procedimenti per i reati che vedevano mutato il regime di procedibilità e per i quali era già stata esercitata l'azione penale, facendo conseguire da tale informativa il decorso del termine per presentare querela (art. 85, comma 2).
La questione relativa alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. deve essere, dunque, dichiarata non fondata».

- Sentenza n. 139 del 2024 (Barbera, Pitruzzella)
Dalla motivazione: «5.– Prioritario, in ordine logico, è l'esame della censura incentrata sulla violazione dell'art. 77 Cost., che investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria.
La questione non è fondata.
5.1.– La scelta del Governo di intervenire con decreto-legge può essere sindacata da questa Corte nelle ipotesi di evidente mancanza dei presupposti tipizzati dall'art. 77 Cost. e di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (fra le molte, sentenza n. 200 del 2023, punto 7.1. del *Considerato in diritto*).
5.2.– Tali ipotesi esulano dal caso di specie.
La normativa impugnata si inserisce armonicamente nel Capo II del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, denominato «Disposizioni in materia di salute» e contraddistinto, in tutte le disposizioni che vi sono confluite, da una matrice razionalmente unitaria.
L'indifferibile necessità di garantire l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, dichiarata nel preambolo, accomuna anche la disciplina del fondo, che mitiga le criticità di una normativa destinata a interferire, anche per la sua incidenza su un aggregato di primaria importanza della spesa, sul buon andamento del servizio sanitario globalmente inteso.
Risulta soddisfatto, dunque, il requisito dell'omogeneità, che dev'essere valutato in modo organico e complessivo, alla luce di tutti gli indici, esterni e interni».

- Sentenza n. 146 del 2024 (Barbera, Pitruzzella)
Dalla motivazione: «5.– Prioritario, in ordine logico, è l'esame della censura incentrata sulla violazione dell'art. 77 Cost., che investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria.
La questione non è fondata.
5.1.– La scelta del Governo di intervenire con decreto-legge può essere sindacata da questa Corte nelle ipotesi di evidente mancanza dei presupposti tipizzati dall'art. 77 Cost. e di manifesta

irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (fra le molte, sentenza n. 200 del 2023, punto 7.1. del *Considerato in diritto*).

5.2.– Tali ipotesi esulano dal caso di specie.

La normativa impugnata si inserisce armonicamente nel Capo II del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, denominato «Disposizioni in materia di salute» e contraddistinto, in tutte le disposizioni che vi sono confluite, da una matrice razionalmente unitaria.

L'indifferibile necessità di garantire l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, dichiarata nel preambolo, accomuna anche la disciplina del fondo, che mitiga le criticità di una normativa destinata a interferire, anche per la sua incidenza su un aggregato di primaria importanza della spesa, sul buon andamento del servizio sanitario globalmente inteso.

Risulta soddisfatto, dunque, il requisito dell'omogeneità, che dev'essere valutato in modo organico e complessivo, alla luce di tutti gli indici, esterni e interni».

Allegato n. 3 – Il controllo di omogeneità normativa nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi di conversione dei decreti-legge: rassegna giurisprudenziale

- Sentenza n. 391 del 1995 (Baldassarre, Cheli)

Dalla motivazione: «3. - Nel merito la questione non è fondata.

Occorre innanzitutto ricordare che la disposizione impugnata - non compresa nel testo del decreto-legge n. 333 del 1992 - venne introdotta, come articolo "aggiuntivo" (art. 5- *bis*), nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge di conversione di tale decreto-legge da parte delle Commissioni riunite V e VI della Camera dei deputati. Tale articolo, proposto da alcuni deputati, ottenne il parere favorevole del Governo e, dopo breve discussione, venne adottato senza modificazioni dalle Commissioni riunite nella seduta del 23 luglio 1992.

La norma venne poi definitivamente approvata dalla Camera il 29 luglio 1992, a seguito della fiducia posta dal Governo sull'articolo unico del disegno di legge, che riportava in allegato, tra le modificazioni apportate in sede di conversione, anche l'art. 5-*bis*.

Al Senato il disegno di legge di conversione venne esaminato, in sede referente, dalle Commissioni 5ª e 6ª riunite nella seduta del 31 luglio 1992 e approvato, senza alcuna variante, nella seduta del 7 agosto 1992, a seguito della fiducia riproposta dal Governo sull'articolo unico dello stesso disegno.

4. - Richiamati i termini del procedimento, risulta agevole rilevare l'infondatezza del primo profilo della questione sollevata, relativo alla mancata valutazione dei requisiti della necessità e dell'urgenza della norma contestata. In realtà, il fatto che tale articolo sia stato introdotto dal Parlamento nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione rende del tutto non pertinente il richiamo all'art. 77 della Costituzione ed ai requisiti ivi contemplati in relazione ai decreti-legge.

La valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe, infatti, secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina "aggiunta" a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che - a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo - non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione (v. art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400).

5. - Infondato si presenta anche il secondo profilo della censura, riferito all'asserita disomogeneità dell'oggetto regolato con la misura impugnata (indennità di esproprio) rispetto ai contenuti propri della materia disciplinata attraverso il decreto-legge n. 333 del 1992.

In proposito basti solo rilevare che un vincolo di omogeneità rispetto ai contenuti del decreto-legge è stato introdotto con l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, dove, a integrazione dell'art. 77 della Costituzione, si stabilisce che i decreti-legge "devono contenere misure di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". **Tale previsione - indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale - risulta riferita al contenuto del decreto-legge né può essere, di conseguenza, estesa al caso in esame, dove viene in gioco il contenuto di una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione.** A questo si aggiunga che la disciplina relativa all'indennità di esproprio, contenuta nella norma impugnata - che ha superato il controllo di ammissibilità di cui all'art. 96- *bis*, comma 8, del Regolamento della Camera - non si presenta dissonante con il quadro delle misure dettate, ai fini del

risanamento della finanza pubblica, dal decreto-legge n. 333, misure che hanno investito il contenimento della spesa pubblica e non soltanto la materia tributaria».

- Sentenza n. 63 del 1998 (Granata, Chieppa)

Dalla motivazione: «7.3. - Sulla base delle predette considerazioni è evidente che la delega, cui deve farsi riferimento per valutare l'osservanza, da parte del denunciato decreto legislativo n. 197 del 1995, dell'art. 76 della Costituzione, è quella dell'art. 3 della legge n. 216 del 1992, sicché è fuor di luogo il richiamo all'art. 2 e al "rispetto dei principi fissati dai relativi ordinamenti di settore", che riguardano una delega diversa per oggetto, procedura e criteri. Allo stesso modo è completamente arbitrario ritenere che le ragioni della delega fossero circoscritte alle esigenze di colmare il vuoto evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991, di modo che ne risultasse anche una limitazione di oggetto. Il richiamo alla sentenza della Corte n. 277 del 1991 è contenuto nel titolo, nelle premesse e nell'art. 1 del decreto-legge n. 5 del 1992, convertito dalla legge n. 216, che a sua volta nella disposizione di conversione all'art. 1 si riferisce al decreto-legge, menzionandolo con il suo titolo.

Invece, gli artt. 2 e 3 (contenenti le due deleghe) della legge n. 216 del 1992 sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge; né poteva essere altrimenti, posto che l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge.

In realtà la legge n. 216 del 1992 ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno (art. 1) di conversione del decreto-legge "con le modificazioni riportate in allegato alla legge", adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma della Costituzione; l'altro (artt. 2 e 3), di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione.

Né può ritenersi che il contenuto o le premesse del decreto-legge influiscano sull'ambito della legge di delega, **essendovi solo una mera contestualità nelle disposizioni legislative**, senza alcun collegamento e senza richiamo nell'oggetto o nei criteri direttivi della delega, come del resto si evince anche dal titolo della legge n. 216, che riproduce il titolo del decreto-legge, distinguendo nettamente l'altra parte del testo normativo relativa alla delega».

- Sentenza n. 22 del 2012 (Quaranta, Silvestri)

Dalla motivazione: «3.— La questione sollevata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., è ammissibile e fondata.

3.1.— Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004).

Con riferimento all'art. 77 Cost., questa Corte ha ribadito in parte qua la giurisprudenza sopra ricordata, riconoscendo che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, «ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali» (sentenza n. 6 del 2004).

Nella fattispecie, la Regione Liguria, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che le norme impugnate incidono su un ambito materiale di competenza legislativa concorrente («protezione civile»). Attraverso il ricorso al decreto-legge, lo Stato avrebbe vincolato le Regioni utilizzando uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l'approvazione di una nuova disciplina "a regime", attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo.
Questa Corte condivide l'individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, dell'ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).
Ricorrono, quindi, le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle norme statali impugnate.
3.2.— Preliminarmente, occorre osservare che le disposizioni oggetto di ricorso sono state introdotte nel corpo del d.l. n. 225 del 2010 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Esse non facevano parte, pertanto, del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica.
Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. **Si tratta quindi di una <u>normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari</u>, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».**
Il preambolo di tale atto con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti». Le disposizioni impugnate sono state inserite, in sede di conversione, nell'art. 2, nella cui rubrica si legge: «Proroghe onerose di termini».
Da quanto sopra esposto risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe", in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile.
[…]
4.— **La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione**.
4.1.— <u>Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».</u>

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.
Peraltro, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi.
4.2.— **Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario**.
Innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere «il giorno stesso» della emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.
Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.
Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica (in caso contrario, si porrebbero i problemi esaminati nel paragrafo 3.3 e risolti dalla giurisprudenza costituzionale ivi richiamata).
In definitiva, **l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di**

necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), **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**.
La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».
Considerato che le norme impugnate nel presente giudizio, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 225 del 2010, sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo, si deve concludere che le stesse sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.».

- Ordinanza n. 34 del 2013 (F. Gallo, Silvestri)
Dalla motivazione: «Considerato che la Corte di cassazione dubita, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 11-*quater*, comma 4, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248;
che la disposizione denunciata, in origine contenuta nell'art. 2 del decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211 (Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale), non convertito in legge e quindi decaduto, è stata introdotta nel testo del d.l. n. 203 del 2005, in sede di conversione di quest'ultimo in legge;
che, a parere della rimettente, la predetta disposizione sarebbe eterogenea, per contenuto e finalità, rispetto al testo originario del d.l. n. 203 del 2005, sicché è denunciata come frutto di un improprio esercizio del potere legislativo, richiamando i princípi stabiliti dalla sentenza n. 22 del 2012 di questa Corte;
che, all'esito dei richiami alla motivazione della sentenza n. 22 del 2012 di questa Corte, la rimettente ritiene incompatibili con il parametro evocato le disposizioni che, al pari di quella oggetto di censura, siano state introdotte dal Parlamento in sede di conversione di un decreto-legge, e che in origine fossero contenute in un altro testo normativo, pure predisposto dal Governo;
che in ciò è ravvisata l'«eterogeneità», per contenuto e per finalità, della disposizione denunciata rispetto al testo del d.l. n. 203 del 2005;
che il ragionamento della rimettente si basa su una lettura erronea della citata pronuncia;
che questa Corte, con la sentenza n. 22 del 2012, ha fissato i limiti alla emendabilità del decreto-legge in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedimentali che riflettono la natura della legge di conversione come legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati; art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica; art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 del 1988, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»);

che la coincidenza tendenziale tra oggetto del decreto-legge e oggetto della legge di conversione implica che le Camere possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo, in quanto «ciò che esorbita dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica» (ancora sentenza n. 22 del 2012);
che, **nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio***;
che, nella questione decisa con la citata sentenza, questa Corte ha sanzionato l'inserimento, nel decreto-legge cosiddetto "mille proroghe", di «un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile», ritenendo che le relative disposizioni risultassero del tutto estranee alla *ratio* del provvedimento governativo, registrandosi in tal senso uno scostamento intollerabile della funzione legislativa dal parametro evocato;
che, dunque, secondo il paradigma tracciato dalla sentenza n. 22 del 2012, la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, **impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli**;
che, nel caso prospettato dall'odierna rimettente, la verifica indicata conduce ad un esito positivo dello scrutinio di legittimità costituzionale;
che, infatti, il d.l. n. 203 del 2005, recante «Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», ha introdotto, al Titolo III (artt. da 4 a 7), norme in tema di «perequazione delle basi imponibili», con effetto di incremento del gettito fiscale;
che la disposizione censurata, la quale reca la disciplina dell'ammortamento dei beni strumentali all'esercizio di impresa per alcune attività cosiddette regolate, da applicarsi per l'anno d'imposta 2005, presenta contenuto all'evidenza omogeneo a quello delle richiamate disposizioni del d.l. n. 203 del 2005;
che non riveste significato, ai fini del sindacato sollecitato dalla rimettente, la collocazione impropria dell'art. 11-*quater* nel Titolo IV, rubricato «previdenza e sanità», anziché nel Titolo III del testo normativo, nel quale sono inserite le norme in tema di perequazione delle basi imponibili;
che, pertanto, non essendo riscontrabile la denunciata eterogeneità dell'art. 11-*quater*, comma 4, rispetto all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 203 del 2005, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata».

- Sentenza n. 237 del 2013 (F. Gallo, Coraggio)
Dalla motivazione: «8.− Quanto al primo gruppo di censure, ad avviso dei rimettenti, l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, secondo i principi affermati dalla Corte costituzionale (in particolare, nella sentenza n. 22 del 2012), sarebbe una norma intrusa rispetto all'oggetto del decreto-legge convertito, priva dei requisiti di necessità ed urgenza ed estranea alla materia del decreto-legge. La norma di delega è stata infatti introdotta dalla legge di conversione, così violando – in tesi − sia l'art. 77, secondo comma, Cost., sia gli artt. 70 e 72, primo e quarto comma, Cost.

Inoltre, la disposizione sarebbe stata approvata con il procedimento previsto per la legge di conversione di un decreto-legge e non con la procedura ordinaria; e ciò in violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost.
9.− La questione non è fondata.
9.1.− Questa Corte con la sentenza n. 63 del 1998, nell'esaminare disposizioni di delega inserite nella legge di conversione di un decreto-legge, ha osservato che gli articoli contenenti la delega legislativa «sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge; né poteva essere altrimenti, posto che l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge».
In tal caso, secondo la stessa sentenza «in realtà, la legge […] ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno […] di conversione del decreto-legge "con le modificazioni riportate in allegato alla legge", adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro […], di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione».
Si deve dunque ritenere che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite – precisato dalla giurisprudenza successiva – dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012).
Si evidenzia in tal modo il diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale. **Dunque, la disposizione di delega introdotta nell'ordinamento con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento**.
9.2.− Quanto ai requisiti della norma così aggiunta la sua autonomia, come fin qui delineata, comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza.
La Corte – sia pure nel diverso caso dell'emendamento apportato nel corpo del decreto-legge − nella sentenza n. 22 del 2012, nel sottolineare il legame esistente fra decretazione d'urgenza e potere di conversione, afferma che «se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari […]».
Il principio è affermato con riguardo al caso di norme eterogenee modificative del decreto-legge, ma è a maggior ragione valido nel caso in esame.
9.3.− Nella stessa sentenza n. 22 del 2012, peraltro, si afferma che l'omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico operato dal Governo e controllato dal Parlamento, deve essere osservata anche dalla legge di conversione e che in mancanza si verificherebbe un «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». E il principio è recepito dall'art. 96-*bis*, comma 7, del Regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Anche l'introduzione, nella legge di conversione, di una disposizione di delega, dunque, deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza.
9.4.− Così precisati termini dello scrutinio di costituzionalità al quale è chiamata questa Corte in relazione ai parametri invocati, occorre rilevare che la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 – contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado − non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione.
Ed infatti, il d.l. n. 138 del 2011 ha modificato alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e, in particolare, l'art. 10 (la cui rubrica reca «Riduzione delle spese dei Ministeri e monitoraggio della spesa pubblica»), ricompreso con l'art. 9 nel Capo II, recante «Razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche».
A sua volta, la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; e va anche rilevato che sia nel d.l. n. 138 del 2011, che nel richiamato art. 9, i tagli di spesa sono ottenuti anche mediante interventi di tipo strutturale, pur se limitati agli organismi propriamente amministrativi.
Concludendo sul punto, la disposizione in esame, in quanto prevede interventi sulle strutture giudiziarie, non può ritenersi disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge».

- Ordinanza n. 15 del 2014 (Mazzella, Coraggio)
Dalla motivazione: «che le questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Camerino, Bassano del Grappa, Saluzzo, Latina, sezione distaccata di Gaeta, e Nicosia, in ordine all'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., con le quali si censurano l'eterogeneità della norma di delega rispetto alle disposizioni originariamente contenute nel decreto-legge, e l'approvazione della stessa senza l'adozione della procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera, sono manifestamente infondate in ragione di quanto statuito dalla sentenza n. 237 del 2013;
che nella citata sentenza si è, infatti, affermato «[…] che la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 – contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado − non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione […] la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; […] <u>l'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato […]</u>» atteso <u>che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa</u>».

- Sentenza n. 32 del 2014 (Silvestri, Cartabia)

Dalla motivazione: «4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005, come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, è fondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione.

4.1.– In proposito va richiamata la giurisprudenza di questa Corte, con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 e alla successiva ordinanza n. 34 del 2013, nella quale si è chiarito che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 22 del 2012).

La legge di conversione – per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, Cost.) – segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto.

Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, 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). **Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare**. 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.

È bene sottolineare che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il **legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost**.

Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, come quello di specie. In relazione a questa tipologia di atti – che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) – ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso.

Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.

L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, che, come ogni altro vizio della legge, spetta solo a questa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. **All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge**.

4.2.– Nel caso di specie, dunque, la Corte è chiamata a verificare se il contenuto delle disposizioni impugnate, introdotte in fase di conversione, sia funzionalmente correlato al decreto-legge n. 272 del 2005, al fine di giudicare il corretto uso del potere di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle Camere.

A tal fine va osservato che le norme originarie contenute nel decreto-legge riguardano l'assunzione di personale della Polizia di Stato (art. 1), misure per assicurare la funzionalità all'Amministrazione civile dell'interno (art. 2), finanziamenti per le olimpiadi invernali (art. 3), il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4) e il diritto di voto degli italiani residenti all'estero (art. 5).

Come può facilmente rilevarsi, e come del resto ha osservato l'Avvocatura dello Stato, l'unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbero riferirsi le disposizioni impugnate introdotte dalla legge di conversione, è l'art. 4, la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Nei confronti di questi ultimi era, infatti, intervenuta l'allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta "legge ex Cirielli", che con il suo art. 8 aveva aggiunto l'art. 94-*bis* al d.P.R. n. 309 del 1990, riducendo così da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre, l'art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero.

Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l'efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidivi, con l'art. 4 del d.l. n. 272 del 2005 aveva perciò abrogato il predetto art. 94-*bis* e aveva modificato l'art. 656, comma 9, lettera c), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto alle condizioni precedentemente previste.

L'art. 4 contiene, pertanto, norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza. Esse riguardano, cioè, la persona del tossicodipendente e perseguono una finalità specifica e ben determinata: il suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli abbia commesso, sia esso in materia di stupefacenti o non.

Non così le impugnate disposizioni di cui agli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, introdotte dalla legge di conversione, le quali invece riguardano gli stupefacenti e non la persona del tossicodipendente. Inoltre, **esse sono norme a connotazione sostanziale, e non processuale**, perché dettano la disciplina dei reati in materia di stupefacenti.

Si tratta, dunque, di fattispecie diverse per materia e per finalità, che denotano la evidente estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

4.3.– Tra gli elementi sintomatici che confermano tale conclusione, si può richiamare la circostanza che lo stesso Parlamento ha dovuto modificare, in sede di conversione, il titolo originario del decreto-legge, ampliandolo con l'aggiunta delle parole «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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309», per includervi la materia disciplinata dalle disposizioni introdotte solo con la legge di conversione. Ciò è indice del fatto che lo stesso legislatore ha ritenuto che le innovazioni introdotte con la legge di conversione non potevano essere ricomprese nelle materie già disciplinate dal decreto-legge medesimo e risultanti dal titolo originario di quest'ultimo.

D'altra parte, non meno significativo è il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (nella seduta del 1° febbraio 2006) sul disegno di legge C. 6297 di conversione in legge del decreto-legge n. 272 del 2005. In tale parere si rileva che il disegno di legge «reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità – peraltro già originariamente presenti nella originaria formulazione di 5 articoli […] – sono stati notevolmente accentuati a seguito dell'inserimento, durante il procedimento di conversione presso il Senato, di una vasta mole di ulteriori disposizioni (recate in 25 nuovi articoli) riguardanti principalmente, ma non esclusivamente, misure di contrasto alla diffusione degli stupefacenti, mutuate da un disegno di legge da tempo all'esame del Senato (S. 2953)».

4.4.– Del resto, la disomogeneità delle disposizioni impugnate rispetto al decreto-legge da convertire assume caratteri di assoluta evidenza, anche alla luce della portata della riforma recata dagli impugnati artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter e della delicatezza e complessità della materia incisa dagli stessi.

Infatti, benché contenute in due soli articoli, le modifiche introdotte nell'ordinamento apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette "pesanti" e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette "leggere", fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina.

Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.

Si aggiunga che un intervento normativo di simile rilievo – che, non a caso, faceva parte di un autonomo disegno di legge S. 2953 giacente da tre anni in Senato in attesa dell'approvazione – ha finito, invece, per essere frettolosamente inserito in un "maxi-emendamento" del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia (nella seduta del 25 gennaio 2006), così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta.

Inoltre, per effetto del "voto bloccato" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, dal momento che all'oggetto della questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate.

Né la seconda e definitiva lettura presso l'altro ramo del Parlamento ha consentito successivamente di rimediare a questa mancanza, visto che anche in quel caso il Governo ha posto, nella seduta del 6 febbraio 2006, la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l'Assemblea della Camera a votarlo "in blocco".
Va inoltre osservato che la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.
Per di più, l'imminente fine della legislatura (intervenuta con il d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, impedivano di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost., non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale.
In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica – lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'*iter* parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. "salva Roma" (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002) – e, recentemente, anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013), interventi tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge e, in particolare, l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.
Ben si comprende, pertanto, proprio alla luce di quanto accaduto nel caso di specie, come il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex* art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa.
4.5.– Conclusivamente sul punto, deve osservarsi che, nel caso sottoposto all'esame della Corte, risultano contestualmente presenti plurimi indici che rendono manifesta l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge.
In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittimi.
Trattandosi di un vizio di natura procedurale, che peraltro – come si è detto – si evidenzia solo ad un'analisi dei contenuti normativi aggiunti in sede di conversione, la declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce per intero le due disposizioni impugnate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione di questa Corte in relazione ad eventuali ulteriori impugnative aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge.
5.– In considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate.

Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione – salva la eventuale proposizione di emendamenti, nei limiti sopra ricordati – nell'ambito di un procedimento ad hoc (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera; art. 78 del Regolamento del Senato), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere».

- Ordinanza n. 59 del 2014 (Silvestri, Coraggio)

Dalla motivazione: «che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Orvieto e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sono manifestamente infondate in ragione di quanto statuito dalla sentenza n. 237 del 2013;

che nella citata sentenza si è, infatti, affermato «[…] che la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 – contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado − non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione […] la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; […] l'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato […]» atteso che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa».

- Sentenza n. 251 del 2014 (Napolitano, Cartabia)

Dalla motivazione: «5.– Il difetto di motivazione non è stato eccepito, né sussiste, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale questione deve, dunque, essere esaminata nel merito.

Il Consiglio di Stato, infatti, lamenta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto le disposizioni censurate sono state introdotte, con un maxi-emendamento su cui è stata posta la fiducia, in sede di conversione di un decreto-legge disomogeneo, rispetto a dette disposizioni, per contenuto, finalità e *ratio*.

La questione non è fondata.

Invero, il decreto-legge n. 203 del 2005, in cui sono state inserite le disposizioni impugnate, reca «[m]isure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria». Il punto di correlazione tra la disciplina dei diritti aeroportuali introdotta in sede di conversione in

legge e quella dell'originario decreto può essere identificato, come argomenta l'Avvocatura dello Stato, nella materia tributaria.
Il rimettente dubita che la disciplina dei diritti aeroportuali rientri in tale ambito, posto che si tratterebbe di corrispettivi per un servizio erogato e non di tributi, come chiarito dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nella sentenza n. 379 del 2008 e come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2008.
Tuttavia, occorre precisare che, all'epoca della conversione in legge del decreto in questione, la normativa sui diritti aeroportuali veniva prevalentemente fatta rientrare nella materia tributaria, come confermato anche dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione nella sentenza n. 22245 del 2006.
Del resto, solo successivamente all'entrata in vigore dell'impugnato art. 11-nonies, il legislatore è intervenuto con l'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, stabilendo che le disposizioni in materia di diritti aeroportuali «si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».
Deve, quindi, concludersi che, all'epoca della conversione del decreto-legge n. 203 del 2005, sussisteva una obiettiva incertezza interpretativa sulla natura dei diritti aeroportuali e l'orientamento prevalente tendeva ad ascriverli all'ambito tributario.
D'altro canto, in riferimento al requisito dell'omogeneità, questa Corte ravvisa una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione.
Alla luce dei predetti criteri, tenuto conto del fatto che il decreto-legge originario ricomprende una pluralità di oggetti, tra cui «disposizioni urgenti in materia tributaria», e considerata l'incertezza sulla natura tributaria dei diritti aeroportuali esistente all'epoca dei fatti, le disposizioni impugnate superano il vaglio di legittimità costituzionale, in quanto, in queste condizioni, non possono dirsi prive di ogni plausibile legame con quelle originarie contenute nel decreto-legge.
Il rilievo di cui sopra deve ritenersi avere valore assorbente rispetto ad ogni ulteriore argomentazione ai sensi del parametro dedotto, ivi comprese quelle relative alla pur problematica prassi del ricorso da parte del Governo ai maxiemendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia.
Di conseguenza deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-nonies, comma 1, lettera a) e b), e comma 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 248 del 2005, sollevata con riferimento al predetto art. 77, secondo comma, Cost.».

- Sentenza n. 145 del 2015 (Cartabia, Carosi)
Dalla motivazione: «3.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, del d.l. n. 16 del 2012 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.
Questa Corte ha avuto modo di precisare che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni

incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente "estranee" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014).
Nella fattispecie in esame la descritta situazione non si verifica.
Anzitutto, le norme censurate rientrano tutte nella materia tributaria, richiamata nella premessa del d.l. n. 16 del 2012, che dunque costituisce un punto di correlazione tra la disciplina introdotta in sede di conversione e quella dell'originario decreto.
In secondo luogo, si evidenzia che il precedente regime fiscale era previsto dalla legge n. 413 del 1991, recante «Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale», il cui nomen iuris appare del tutto assimilabile a quello della novella in esame, intitolata «Disposizioni urgenti di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento».
Considerato che, ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), il contenuto del decreto-legge «deve essere […] corrispondente al titolo», si deve ritenere che, abrogando e sostituendo il regime precedente, le norme censurate abbiano trovato nel contesto normativo in cui sono state inserite una sede idonea, in tal modo identificandosi un ulteriore profilo di omogeneità oggettiva.
Nel decreto-legge, inoltre, sono rinvenibili altre norme che riguardano la fiscalità immobiliare, quali, in particolare, quelle espresse dall'art. 8, comma 16, lettere e), f) e g), in tema di immobili situati all'estero.
Infine, l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 16 del 2012 sin dall'origine prevede l'abrogazione delle disposizioni che sospendevano il potere di aumentare le aliquote, le addizionali e le tariffe dei tributi regionali e locali e, dunque, reca in sé le potenzialità di un incremento della pressione fiscale, smentendo l'assunto su cui s'incentra l'ordinanza di rimessione, secondo cui, diversamente da quella introdotta in sede di conversione, la disciplina contenuta nel decreto-legge non avrebbe determinato simile effetto.
Alla luce di quanto precede, nella fattispecie non si verte in un caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione fra le disposizioni aggiunte e quelle originarie contenute nel decreto-legge».

- Sentenza n. 154 del 2015 (Criscuolo, Zanon)
Dalla motivazione: «5.– Nel merito, va scrutinata per prima la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-*ter*, del d.l. n. 248 del 2007, come convertito, posta in relazione al parametro di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.
Infatti, la censura riferita all'asserita violazione dell'art. 77 Cost. presenta pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo della norma in esame,

determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali (sentenze n. 162 e n. 80 del 2012, n. 93 del 2011 e n. 293 del 2010).
5.1.– La questione è fondata.
5.2.– È subito da rilevare che la disposizione censurata non faceva parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma è stata inserita nel corpo dell'atto normativo d'urgenza per effetto di un emendamento approvato in sede di conversione.
Il decreto-legge nel quale è stata immessa la norma in esame è denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria». Il suo preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti, di conseguire una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, nonché di prevedere interventi di riassetto di disposizioni di carattere finanziario».
Il d.l. n. 248 del 2007 è, pertanto, un provvedimento "milleproroghe". Rispetto a tal genere di atti normativi d'urgenza, la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 22 del 2012) ha rilevato trattarsi di decreti che, sebbene possano attenere ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, «devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale».
5.3.– Considerando che lo scrutinio di costituzionalità cade su una disposizione aggiunta in sede di conversione**, è da valutare l'omogeneità dei contenuti recati dalla norma censurata, rispetto a quelli del testo originario del decreto-legge, come sinteticamente descritti.**
L'art. 26, comma 7-*ter*, nell'ambito di un articolo complessivamente rubricato «Disposizioni urgenti in materia di agricoltura», fornisce, come si è visto, l'interpretazione autentica dell'art. 145, comma 96, della legge n. 388 del 2000, e stabilisce che gli atti di natura catastale ivi indicati possono essere redatti e sottoscritti anche dagli agrotecnici.
Da tale punto di vista, la norma censurata appare mossa (come in questa sede non si contesta da alcuno) dall'unico obbiettivo di superare un contrasto giurisprudenziale insorto sull'individuazione dei soggetti abilitati a redigere e sottoscrivere determinati atti catastali. Sicché, in relazione alle caratteristiche originarie del decreto-legge di riferimento, risulta palese che la disposizione censurata non proroga alcun termine previsto da precedenti disposizioni legislative, né dispone interventi di riassetto di norme di carattere finanziario. Essa non presenta nemmeno alcun apprezzabile nesso con il conseguimento di una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, mostrandosi piuttosto nelle vesti di un non secondario intervento normativo, volto a intervenire, sciogliendo dubbi, sulle attribuzioni di una determinata categoria professionale.
Stante la contiguità temporale dell'emendamento con il contrasto giurisprudenziale descritto, il suo superamento con la norma interpretativa censurata costituisce, del resto, l'unica contingenza ipoteticamente caratterizzata da urgenza: ma anche tale labilissimo legame con la *ratio* e la finalità proprie del d.l. n. 248 del 2007 non resiste al semplice rilievo per cui un conto è la proroga urgente di termini, ben altro è la decisione circa l'ampiezza delle competenze di una categoria professionale.
Del resto, l'opportunità di interpretare autenticamente una norma – pur se in conseguenza di un contrasto interpretativo emerso poco tempo prima dell'introduzione della norma interpretativa – potrebbe essere soddisfatta o con il normale esercizio del potere di iniziativa legislativa di cui all'art. 71 Cost., oppure con un distinto decreto-legge, se, a giudizio del Governo, la risoluzione del contrasto giurisprudenziale presenti autonomi profili di necessità e di urgenza. Invece, l'inserimento, in sede di

conversione, come avviene nel caso di specie, di una norma interpretativa del tutto estranea rispetto alla *ratio* e alla finalità unitaria di un decreto-legge "milleproroghe", determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012).
In definitiva, si versa in un caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 251 del 2014 e n. 32 del 2014, n. 22 del 2012; ordinanza n. 34 del 2013).
5.4.– La rilevata eterogeneità dell'emendamento aggiunto in sede di conversione, rispetto a *ratio* e finalità del d.l. n. 248 del 2007, non potrebbe essere superata nemmeno facendo ricorso ad una sorta di omogeneità "transitiva" o "sopravvenuta", secondo le argomentazioni sostenute dal Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati.
Sostiene la parte che la legge di conversione ha aggiunto un'ulteriore modifica, della cui omogeneità con l'originaria e complessiva *ratio* del decreto-legge non sarebbe dato dubitare, contenendo essa una proroga di termini: si tratta dell'art. 26-*bis*, recante «Proroghe in materia di presentazione degli atti di aggiornamento catastale». Tale disposizione persegue lo scopo di agevolare, appunto tramite lo spostamento di alcuni termini, l'applicazione di disposizioni di legge già in vigore (art. 2, commi 36 e 38, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante «Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286), proprio in tema di aggiornamento di dati catastali. Assume, dunque, la difesa del Collegio degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati che, proprio in virtù della presenza dell'emendamento di cui all'appena ricordato art. 26-*bis*, la norma censurata acquisterebbe una sorta di omogeneità "sopravvenuta" o "transitiva", proprio perché omogenea, per materia (catastale), alla disposizione pure aggiunta in sede di conversione, della cui coerenza con il decreto-legge "milleproroghe" n. 248 del 2007 non potrebbe dubitarsi, contenendo essa una proroga di termini.
In sostanza, la norma censurata, pur disomogenea rispetto alla complessiva *ratio* dell'originario decreto-legge (rinvenibile in un intervento regolatore di natura temporale, tramite la proroga di termini), sarebbe omogenea (ma per la comune materia catastale trattata) rispetto ad altra norma, contenente in effetti una proroga di termini e, perciò, legittimamente introdotta in sede di conversione.
Sostiene, inoltre, la parte che una tale omogeneità "transitiva" sarebbe già stata riconosciuta dalla stessa giurisprudenza di questa Corte, e richiama in proposito la sentenza n. 335 del 2010 (*rectius*: n. 355 del 2010).
L'argomento è privo di pregio.
Secondo la giurisprudenza di questa Corte, ogni disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso, mentre il riconoscimento indiscriminato di un'omogeneità "transitiva", del tipo di quella appena descritta, consentirebbe facili aggiramenti al principio enunciato. Del resto, il richiamo ad una sentenza di questa Corte che tale omogeneità "transitiva" avrebbe già riconosciuto è palesemente erroneo: in quel caso (sentenza n. 355 del 2010), la disposizione aggiunta in sede di conversione oggetto di censura (giudicata peraltro infondata, proprio in riferimento all'art. 77 Cost.) era stata reputata di per sé omogenea rispetto all'originario contenuto del decreto-legge (punto n. 8 del «Considerato in diritto» della sentenza citata), e, nella motivazione, il rinvio ad altre norme aggiunte in sede di conversione era stato operato solo per sottolineare come anche queste ultime mirassero alla medesima finalità già perseguita dalla norma censurata (e già considerata non dissonante rispetto all'originaria *ratio* complessiva del decreto-

legge). Anche la sentenza richiamata conferma, quindi, l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei ad oggetto e finalità del testo originario, che costituisce l'unico termine di paragone.
5.5.– In definitiva, non sono soltanto elementari regole di buona tecnica normativa ad esigere che la legge di conversione rechi un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, anche se, proprio sotto questo profilo, è particolarmente inopportuno, nel caso di specie, l'inserimento, in un decreto-legge "milleproroghe", di regole in materia di attribuzioni di una categoria professionale.
Deve, piuttosto, ribadirsi che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012).
L'innesto, nell'*iter* di conversione, dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, considerando, tuttavia, che la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso (sentenza n. 32 del 2014).
D'altra parte, il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007).
Per tutte le ragioni illustrate, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 26, comma 7-*ter*, del d.l. n. 248 del 2007, come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 31 del 2008».

- Sentenza n. 186 del 2015 (Criscuolo, Lattanzi)
Dalla motivazione: «3.– Logicamente preliminare è la censura relativa all'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma Cost., che a parere del Tribunale rimettente si sarebbe verificata perché, senza necessità e urgenza, durante la conversione del d.l. n. 52 del 2014, sarebbero stati approvati gli emendamenti contestati, che hanno determinato «modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale», disciplinata dagli artt. 133 e 203 cod. pen., «spezzando il nesso di "interrelazione funzionale" e di "sostanziale omogeneità" tra decreto-legge e legge di conversione».
La censura è priva di fondamento.

L'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 52 del 2014, nel testo risultante in seguito alla conversione, ha apportato questa modificazione al comma 4 dell'art. 3-*ter* del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9: «dopo il primo periodo sono aggiunti i seguenti: "Il giudice dispone nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, diversa dal ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e custodia, salvo quando sono acquisiti elementi dai quali risulta che ogni misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosità sociale, il cui accertamento è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale. Allo stesso modo provvede il magistrato di sorveglianza quando interviene ai sensi dell'articolo 679 del codice di procedura penale. Non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali"».
In sede di conversione, nell'originario art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 52 del 2014, è stata inserita, dopo le parole «pericolosità sociale», la locuzione: «il cui accertamento è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale», e, alla fine della lettera b), è stato aggiunto il periodo: «Non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali».
Si tratta di emendamenti che integrano l'originaria disposizione del decreto-legge con un contenuto normativo del tutto omogeneo, e, completando la disposizione, risultano ugualmente necessari e urgenti, anche se necessità e urgenza sono requisiti che riguardano le disposizioni del decreto e non i relativi emendamenti (sentenza n. 22 del 2012).
Perciò, sotto ogni aspetto, deve escludersi la denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.».

- Ordinanza n. 200 del 2015 (Criscuolo, Coraggio)
Dalla motivazione: «che la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 138 del 2011 e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, sollevata in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., è manifestamente infondata in ragione di quanto statuito dalla sentenza n. 237 del 2013;
che nella citata sentenza si è, infatti, affermato che «[…] la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 – contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado − non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione […] la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; […] l'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato […]» atteso che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa»;

che il riferimento alla successiva sentenza n. 32 del 2014, effettuato dal Tribunale ordinario di Torino a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate, non è conferente, in quanto detta pronuncia richiama la giurisprudenza che è stata vagliata anche dalla sentenza n. 237 del 2013, facendo applicazione dei principi enunciati da questa Corte ad una diversa fattispecie».

- Sentenza n. 94 del 2016 (Grossi, Cartabia)

Dalla motivazione: «4.– Nel merito la questione è fondata.

4.1.– La Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, ha già dichiarato l'illegittimità di altre disposizioni introdotte in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, per eterogeneità delle medesime rispetto al contenuto, alla finalità e alla *ratio* complessiva dell'originario decreto-legge.

Segnatamente, la citata pronuncia, che costituisce un precedente specifico in materia, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005: il primo (art. 4-*bis*) – modificando l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 – ha previsto una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, unificando il trattamento sanzionatorio che, in precedenza, era differenziato a seconda che i reati avessero per oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope incluse nelle tabelle II e IV (cosiddette "droghe leggere") ovvero quelle incluse nelle tabelle I e III (cosiddette "droghe pesanti"); il secondo (art. 4-*vicies ter*) ha parallelamente modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli artt. 13 e 14 dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990, includendo nella nuova tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi.

4.2.– Le considerazioni sviluppate con la citata sentenza n. 32 del 2014 – che hanno indotto questa Corte a censurare la disomogeneità delle disposizioni aggiunte dagli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* rispetto all'originario decreto-legge – valgono anche per la disposizione oggi censurata di cui all'art. 4-*quater*.

Infatti, le norme originarie – contenute in un provvedimento significativamente titolato all'inizio «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» – riguardano l'assunzione di personale della Polizia di Stato (art. 1), misure per assicurare la funzionalità all'Amministrazione civile dell'interno (art. 2), finanziamenti per le Olimpiadi invernali (art. 3), il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4) e il diritto di voto degli italiani residenti all'estero (art. 5).

Anche nel presente giudizio, come in quello definito con la sentenza n. 32 del 2014, l'unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbe ricollegarsi la disposizione impugnata introdotta dalla legge di conversione, è l'art. 4, la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Nei confronti di questi ultimi era, infatti, intervenuta la allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta "legge ex Cirielli", che, con il suo art. 8, aveva aggiunto l'art. 94-*bis* al d.P.R. n. 309 del 1990, riducendo da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre, l'art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero.

Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l'efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidiva, aveva abrogato, con l'art. 4 del d.l. n. 272 del 2005, il predetto

art. 94-*bis* e aveva modificato l'art. 656, comma 9, lettera c), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto, alle condizioni precedentemente previste.
L'art. 4 dell'originario testo del decreto-legge contiene, pertanto, norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza.
4.3.– Diversamente, la disposizione di cui all'art. 4-*quater*, oggetto del presente giudizio e introdotta dalla legge di conversione, prevede anche norme a carattere sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente, ma piuttosto orientate a finalità di prevenzione di pericoli per la sicurezza pubblica.
Pur contenute in un'unica disposizione, le norme di nuova introduzione hanno una portata sistematica e coinvolgono istituti di estrema delicatezza, quali sono quelli delle misure di prevenzione atipiche e delle reazioni sanzionatorie alla loro violazione.
L'esame del contenuto della disposizione impugnata denota, pertanto, la palese estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite, in modo da evidenziare, sotto questo profilo, una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione.
Restano assorbiti gli altri motivi di censura».

- Sentenza n. 169 del 2017 (Grossi, Carosi)
Dalla motivazione: «6.– Secondo un ordine di pregiudizialità deve essere preliminarmente esaminata la questione dell'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 proposta dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.
Tale questione presenta infatti pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo delle norme impugnate, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali (sentenze n. 154 del 2015, n. 220 del 2013, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 93 del 2011 e n. 293 del 2010).
6.1.– La questione non è fondata.
È stato già affermato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente "estranee" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014; in senso conforme, sentenza n. 145 del 2015).
Nel caso in esame non sussiste l'ipotesi di disomogeneità evocata, vista la comune "natura finanziaria" delle disposizioni contenute nell'originario decreto-legge e nella legge di conversione. La modifica, a seguito del maxi-emendamento, del titolo del decreto-legge (divenuto: «Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali» a fronte della originaria formulazione «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali»)

non lede il parametro evocato sotto il profilo della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge, costituendo una semplice specificazione dell'oggetto del provvedimento di urgenza. Infatti nella «materia di enti territoriali» (locuzione contenuta nella prima formulazione) rientrano in astratto anche le questioni afferenti alle spese del servizio sanitario nazionale, che – oltretutto – costituiscono parte maggioritaria del bilancio delle Regioni.
Tale assunto è confermato da altri elementi testuali: a) l'art. 9 del decreto-legge è rubricato «Disposizioni concernenti le regioni e in tema di sanità ed università»; b) nella premessa del decreto viene esplicitata «la necessità e l'urgenza di specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali, come sancito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella riunione del 26 febbraio 2015»; c) la situazione di indefettibile urgenza risulta obiettivamente dal quadro finanziario dell'originario intervento relativo al concorso della sanità alle misure di contenimento della finanza pubblica, incidenti sull'esercizio finanziario allora in corso».

- Sentenza n. 181 del 2019 (Lattanzi, Amoroso)
Dalla motivazione: «7.– Non è fondata la questione sollevata con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.
La disposizione censurata, inserita dalla legge di conversione n. 96 del 2017 del d.l. n. 50 del 2017, sarebbe – secondo il Tribunale rimettente – una norma spuria, estranea al contenuto del decreto-legge e alle ragioni di urgenza e necessità che hanno legittimato quest'ultimo.
È vero – e va ribadito – che «[l]a legge di conversione […] rappresenta una legge "funzionalizzata e specializzata" che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014).
Ma questa Corte ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014).
Solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) o la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione.
Nella specie, il d.l. n. 50 del 2017 – sul ritenuto presupposto della «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre nuove iniziative volte a tutelare le popolazioni colpite da eventi sismici nell'anno 2016 e 2017» – ha previsto vari interventi per le zone colpite dal sisma. La disposizione introdotta dalla legge di conversione (il censurato art. 52-*quinquies*) riguarda – come del resto inequivocabilmente espresso dalla sua rubrica – la sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Essa quindi – lungi dall'essere "totalmente estranea" o addirittura "intrusa" – è, al contrario, strettamente connessa alle ragioni di urgenza e necessità che hanno fondato l'adozione del decreto-legge.
Né tale connessione viene meno per il fatto che il Tribunale rimettente abbia isolato un frammento normativo, censurandolo di illegittimità costituzionale, costituito – come sopra precisato – dalla sola

indicazione dell'ANAS come soggetto a cui spetta la rata del corrispettivo della concessione, in particolare quella del 2015.
Il differimento del termine di adempimento di tale rata apparteneva – come si è già detto – al complesso meccanismo di finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade. E quindi l'indicazione del soggetto nei confronti del quale la società avrebbe potuto adempiere la sua obbligazione con effetti liberatori non era affatto estranea a tale meccanismo».

- Sentenza n. 226 del 2019 (Lattanzi, Zanon)
Dalla motivazione: «4.1.– Va ribadito che la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge (da ultimo sentenza n. 181 del 2019). Essa ammette soltanto disposizioni coerenti con quelle originarie, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012).
La giurisprudenza di questa Corte ha peraltro precisato che un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014). Si è, inoltre, affermato che solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019).
Ancora, si è chiarito che la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014).
4.2.– In base a questi criteri di valutazione, non vi sono elementi sufficienti per sostenere la palese estraneità, o addirittura il carattere intruso, della disposizione censurata, e nemmeno per ritenere che in essa manchi qualsiasi nesso di interrelazione con il contenuto dell'originario decreto-legge.
Relativa alla stessa «materia», il trasporto, sul quale incide l'atto con forza di legge da convertire, tale disposizione, come già ricordato, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada), e perciò condivide con il decreto-legge originario la "comune natura" (sentenza n. 251 del 2014) di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi.
Sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere perciò esclusa l'evidente o manifesta mancanza di ogni e qualunque nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge».

- Sentenza n. 247 del 2019 (Lattanzi, Modugno)
Dalla motivazione: «5.2.– Nel merito, la questione è fondata.
Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni avuto modo di ribadire che «l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva

dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012).
La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, «alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» (sentenza n. 32 del 2014).
D'altra parte, «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007)» (sentenza n. 154 del 2015).
È vero – e va ancora ribadito – che «[l]a legge di conversione […] rappresenta una legge "funzionalizzata e specializzata" che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014).
Tuttavia questa Corte ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui «Solo la palese "estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge" (sentenza n. 22 del 2012) o la "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge" (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019).
5.3.– Ebbene, alla stregua dei richiamati principi, appare nella specie evidente che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie "occupate" dall'atto di decretazione.
L'originario decreto, infatti, enunciava i presupposti della straordinaria necessità e urgenza come raccordati a «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili». Il provvedimento, in particolare, era strutturato in due titoli: il primo, recante «Disposizioni in materia fiscale», ed il secondo, «Disposizioni finanziarie urgenti». Il primo titolo era a sua volta suddiviso in tre capi: il primo recante

«Disposizioni in materia di pacificazione fiscale», composto da nove articoli; il Capo II recante «Disposizioni in materia di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario», composto di sette articoli; il Capo III recante «Altre disposizioni fiscali», composto da quattro articoli. Il Titolo II era composto da sette articoli.
Come posto in evidenza dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, l'originario decreto-legge (composto, come si è detto, da 27 articoli) è passato, a seguito dell'esame del Senato, a 64 articoli complessivi. Il Comitato ha sottolineato, al riguardo, che il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due distinte finalità: da un lato, quella di introdurre nuovi meccanismi di carattere fiscale; dall'altro lato, quella di effettuare rifinanziamenti di significativi stanziamenti di bilancio (quali le risorse destinate al contratto di programma con le società RFI-Spa, art. 21; quelle per il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, art. 22; quelle per l'autotrasporto, art. 23; quelle per le missioni internazionali, art. 24; a queste finalità – ha ancora osservato il Comitato – se ne aggiunge una terza, per quanto non riportata nel preambolo, vale a dire quella di intervenire in materia di integrazione salariale straordinaria, art. 25. «Andrebbe approfondita – rileva il documento – la riconducibilità a tale perimetro» di varie norme introdotte in sede di conversione, fra le quali si cita espressamente proprio l'art. «25-*septies* (piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario)», che costituisce oggetto dei ricorsi.
Va infine sottolineato che il Comitato conclusivamente «raccomanda altresì quanto segue: abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei"».
Pertanto, esclusa qualsiasi pertinenza delle disposizioni di carattere fiscale contenute nel titolo I del decreto rispetto al tema dei commissari per il ripianamento delle spese sanitarie regionali, non può non sottolinearsi come del tutto eccentrico rispetto a quel tema si presenti anche l'oggetto (e la *ratio*) delle disposizioni di carattere "finanziario", posto che gli articoli del decreto "incasellati" nel titolo II sono dedicati, come si è visto, al finanziamento di specifiche attività o fondi tutti eterogenei gli uni rispetto agli altri.
D'altra parte, a segnalare la eccentricità della norma censurata rispetto alla materia del decreto sta – come correttamente puntualizza la Regione ricorrente – il rilievo che, in sede di conversione del decreto stesso, il legislatore abbia avvertito l'esigenza di modificare, in parte qua, proprio la rubrica del titolo II, introducendo le parole «e disposizioni in materia sanitaria», a testimonianza della estraneità della norma rispetto al contenuto del provvedimento convertito.
A tale riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, da un lato, che la disposizione oggetto dei ricorsi è intervenuta su norme contenute in due leggi finanziarie, e dunque rientrerebbe nella "materia finanziaria" che costituisce in parte oggetto dell'originario decreto. Dall'altro lato, la difesa dello Stato rileva che la disciplina dei piani di rientro afferisce pacificamente alla materia della finanza pubblica e, in particolare, alle politiche di bilancio, dal momento che l'andamento economico della sanità regionale costituisce una componente essenziale del quadro macroeconomico nazionale, specie con riferimento proprio al caso dei commissariamenti, che presuppongono uno squilibrio di gravità tale da imporre interventi immediati sul piano del contenimento della spesa pubblica, a salvaguardia della unità economica nazionale e dei livelli essenziali di prestazioni in tema di salute.
A fronte di tali rilievi deve però rilevarsi che il concetto di "materia finanziaria" si riempie dei contenuti definitori più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita;

mentre, non è certo la sedes in cui la norma risulti inserita (legge finanziaria) quella dalla quale cogliere quei tratti di univocità di *ratio* che la difesa della resistente pretenderebbe desumere.
È proprio perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodìna" – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" – che il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di "innesto" in sede di conversione dei decreti-legge di norme "intruse" rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale.
La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 77 Cost.».

- Ordinanza n. 93 del 2020 (Cartabia, Zanon)
Dalla motivazione: «che, a parere dei rimettenti, la disposizione denunciata, aggiunta in sede di conversione, sarebbe contrastante con l'art. 77, secondo comma, Cost., presentando un contenuto disomogeneo rispetto a quello dell'originario d.l. n. 103 del 2010;
che, infatti, l'art. 7-*ter* del d.lgs. n. 286 del 2005 – introducendo l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi – risulterebbe disposizione «completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo» (così l'ordinanza iscritta al r.o. n. 112 del 2019), venendo dunque a mancare «omogeneità di contenuti e di finalità tra la disposizione introdotta in sede di conversione e le disposizioni originariamente contenute nel decreto legge» (ordinanza iscritta al r.o. n. 124 del 2019), con conseguente insussistenza del «requisito dell'omogeneità e del nesso finalistico del censurato articolo rispetto alle norme originarie contenute nel decreto-legge» (ordinanza iscritta al r.o. n. 126 del 2019);
che la questione in esame, sollevata in forza di censure del tutto corrispondenti a quelle ora dedotte, è già stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 226 del 2019, successiva alle ordinanze di rimessione;
che, in tale pronuncia, questa Corte – nel riaffermare il principio secondo cui la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge (sentenza n. 181 del 2019) – ha anche ribadito che un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione sono totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014);
che, pertanto, solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019);
che, sempre nella sentenza n. 226 del 2019, si è chiarito che la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014), come del resto

confermato anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 247 del 2019 e ordinanza n. 274 del 2019);
che la disposizione censurata, relativa alla stessa «materia» sulla quale incide l'atto con forza di legge da convertire, cioè il trasporto, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada), e perciò condivide con il decreto-legge originario la "comune natura" (sentenza n. 251 del 2014) di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi, sicché, sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere esclusa l'evidente o manifesta mancanza di un nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge;
che, in base a questi criteri di valutazione, la sentenza n. 226 del 2019 ha affermato l'insussistenza di elementi sufficienti a sostenere la palese estraneità, o addirittura il carattere intruso, della disposizione censurata;
che la questione oggi proposta, non aggiungendo né argomenti, né profili nuovi rispetto a quelli già esaminati, deve essere dichiarata manifestamente infondata».

- Sentenza n. 115 del 2020 (Cartabia, Carosi)
Dalla motivazione: «5.– Nel merito, è pregiudiziale la questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., configurandosi come potenzialmente assorbente in caso di eventuale accoglimento (ex multis, sentenze n. 288 e n. 247 del 2019).
5.1.– La questione non è fondata. Il rimettente denuncia il difetto di omogeneità delle norme censurate, introdotte in sede di conversione, rispetto a quelle originariamente contenute nel d.l. n. 34 del 2019.
In disparte l'assertività di tale rilievo, non specificamente motivato, si osserva che il d.l. in esame è intitolato «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» e che l'articolo in cui si inseriscono i commi censurati è rubricato «Debiti enti locali».
In generale, la giurisprudenza costituzionale esige che la disposizione introdotta in sede di conversione non sia palesemente o totalmente estranea, o addirittura "intrusa", rispetto a contenuti e finalità del decreto-legge in cui viene inserita (ex multis sentenze n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019). Con particolare riferimento ai decreti-legge a contenuto eterogeneo *ab origine* quale quello in esame, occorre inoltre considerare specificamente il profilo teleologico, ossia il rispetto della *ratio* che li ispira (sentenza n. 154 del 2015), per cui «la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli» (ordinanza n. 34 del 2013).
Applicando i principi illustrati alla fattispecie in esame non v'è dubbio che il nesso teleologico sussista. Nel parere del Comitato per la legislazione si legge che il decreto-legge «contiene disposizioni di varia natura che appaiono ricondotte ad una cornice unitaria dalle due finalità, invero assai ampie, indicate dal preambolo: stabilire misure per la crescita economica e prevedere misure per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi; il decreto-legge appare così riconducibile alla categoria dei "provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo", da ritenere, ciononostante, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), rispondenti al requisito dell'omogeneità allorquando "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo"». Dai lavori preparatori (Camera dei

deputati, Commissioni riunite V e VI, seduta 21 maggio 2019) emerge che, ai fini della valutazione di ammissibilità delle proposte emendative, in considerazione degli ampi contenuti del decreto-legge, è stato adottato «un criterio di ordine finalistico, attribuendo un particolare rilievo alla coerenza delle finalità perseguite dalle proposte emendative con le principali finalità del provvedimento, quali risultanti dal titolo e dai Capi in cui è suddiviso il medesimo provvedimento, vale a dire: misure fiscali per la crescita economica, rilancio degli investimenti privati, tutela del made in Italy, nonché risoluzione di specifiche situazioni di crisi». In particolare, per quanto concerne l'emendamento in esame, esso è stato dichiarato ammissibile in quanto connesso a quelli recanti misure in favore degli enti locali, ivi comprese quelle volte alla riduzione del debito dei predetti enti.
Alla luce di tali considerazioni, le norme non risultano "intruse" rispetto alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite».

- Ordinanza n. 204 del 2020 (Morelli, Zanon)
Dalla motivazione: «che, a parere del rimettente, la disposizione denunciata, aggiunta in sede di conversione, sarebbe stata introdotta in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., presentando un contenuto disomogeneo rispetto a quello dell'originario d.l. n. 103 del 2010;
che, infatti, l'art. 7-*ter* del d.lgs. n. 286 del 2005 – introducendo l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi – risulterebbe disposizione «completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», con conseguente «mancanza di un nesso funzionale tra il decreto-legge e la legge di conversione, a causa della totale estraneità degli emendamenti introdotti dalla seconda rispetto all'oggetto e allo scopo del primo»;
che la questione in esame, sollevata in forza di censure del tutto corrispondenti a quelle ora dedotte, è già stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 226 del 2019 e manifestamente infondata con l'ordinanza n. 93 del 2020, entrambe successive all'ordinanza di rimessione;
che, in tali pronunce, questa Corte – nel riaffermare il principio secondo cui la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento convertito (tra le ultime, sentenza n. 181 del 2019) – ha anche ribadito che un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione sono totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014);
che, pertanto, solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019);
che, si è pure ribadito, la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, **sia dal punto di vista funzionale e finalistico** (sentenza n. 32 del 2014), come del resto confermato anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 115 del 2020 e ordinanza n. 274 del 2019);

che la disposizione censurata, relativa alla stessa «materia» sulla quale incide l'atto con forza di legge da convertire, cioè il trasporto, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada), e perciò condivide con il decreto-legge originario la "comune natura" (sentenza n. 251 del 2014) di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi, sicché, sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere esclusa l'evidente o manifesta mancanza di un nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge;
che, in base a questi criteri di valutazione, è già stata affermata da questa Corte l'insussistenza di elementi sufficienti a sostenere la palese estraneità, o addirittura il carattere intruso, della disposizione censurata;
che la questione oggi proposta, non aggiungendo né argomenti, né profili nuovi rispetto a quelli già esaminati, deve essere dichiarata manifestamente infondata».

- Sentenza n. 30 del 2021 (Coraggio, Petitti)
Dalla motivazione: «5.– Nel merito, le ulteriori questioni non sono fondate, in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.
5.1.– La questione sollevata dal Tribunale di Torre Annunziata in riferimento all'art. 77 Cost. postula che la disposizione censurata «non [sia] omogenea, quanto ad oggetto e finalità, rispetto al contenuto originario del decreto-legge nel cui corpo è stata inserita».
Ad avviso del giudice a quo, l'esclusione dell'esimente di tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale «non era legata ad alcuna specifica contingenza storica e sociale tale da richiedere un urgente intervento normativo», e quindi la sua introduzione in sede di conversione del d.l. n. 53 del 2019 sarebbe viziata da eterogeneità funzionale.
5.1.1.– Per giurisprudenza costante, la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge, e tuttavia un difetto di omogeneità, rilevante come violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando la disposizione aggiunta in sede di conversione sia totalmente «estranea», o addirittura «intrusa», cioè tale da interrompere ogni nesso di correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2020, n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019, n. 169 del 2017, n. 145 del 2015 e n. 251 del 2014; ordinanze n. 204 e n. 93 del 2020).
La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (*ex plurimis*, sentenze n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019; ordinanze n. 204 e n. 93 del 2020).
Per i decreti-legge a contenuto plurimo, eterogeneo *ab origine*, occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2020, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).
5.1.2.– Sotto il titolo «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica», il d.l. n. 53 del 2019 evidenzia un oggetto piuttosto eterogeneo, che spazia dal contrasto all'immigrazione illegale (Capo I) al potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza (Capo II), fino al contrasto alla violenza occasionata da eventi sportivi (Capo III).

Tuttavia, la *ratio* dominante dell'atto urgente è chiaramente orientata – come si evince dalle finalità esplicitate nella sua premessa – verso l'obiettivo di «garantire più efficaci livelli di tutela della sicurezza pubblica», «rafforzare le norme a garanzia del regolare e pacifico svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico», tutto ciò «nel più ampio quadro delle attività di prevenzione dei rischi per l'ordine e l'incolumità pubblica».
In quanto finalizzata ad assicurare una maggiore tutela ai pubblici ufficiali quali tramite necessario dell'agire della pubblica amministrazione, l'addizione operata dalla legge di conversione, che ha escluso l'applicazione dell'esimente di tenuità nell'ipotesi di resistenza a pubblico ufficiale, non può dirsi pertanto «estranea», né tantomeno «intrusa», rispetto alla materia della pubblica sicurezza, di cui variamente si occupa il d.l. n. 53 del 2019, né rispetto alla sua prevalente *ratio* ispiratrice.
Reso più nitido dalla delimitazione soggettiva operata dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, nel suo specifico riferimento ai pubblici ufficiali che esercitano funzioni di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria, il legame teleologico tra l'esclusione della causa di non punibilità e la *ratio* di più incisiva salvaguardia dell'azione pubblica non può dirsi insussistente con riguardo alla disposizione introdotta dalla legge n. 77 del 2019 in sede di conversione del d.l. n. 53 del 2019».

- Sentenza n. 210 del 2021 (Coraggio, San Giorgio)
Dalla motivazione: «6.– Tanto premesso, nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.
6.1.– Secondo il costante orientamento di questa Corte, poiché la legge di conversione rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel decreto-legge (sentenza n. 181 del 2019), sono ammesse «soltanto disposizioni coerenti con quelle originarie, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012)» (sentenza n. 226 del 2019).
La Corte ha, peraltro, precisato che un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014).
Si è, ancora, affermato che solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenze n. 226 del 2019 e n. 181 del 2019).
6.2.– Alla luce dei criteri richiamati, la prospettata eterogeneità contenutistica non è, nella specie, ravvisabile.
A differenza dell'art. 25-*septies*, pure aggiunto, in sede di conversione, al d.l. n. 119 del 2018 – le cui disposizioni in tema di professionalità del Commissario ad acta per la gestione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario regionale sono state ritenute da questa Corte eccentriche rispetto all'originario contenuto precettivo, di carattere fiscale e finanziario, del decreto-legge (sentenza n. 247 del 2019) – l'art. 25-*undecies*, qui in esame, mostra attinenza con la materia finanziaria, in quanto

detta, tra le altre, disposizioni sulla determinazione del corrispettivo per l'affrancazione, di cui è incontestabile l'inclusione tra le entrate finanziarie del Comune.
Un ulteriore indice della correlazione con la finanza pubblica può cogliersi nel rinvio formale, contenuto nel riformato comma 49-*bis* dell'art. 31 della legge n. 448 del 1998, a un «decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» per l'individuazione dei parametri per la determinazione dell'importo da versare ai fini della rimozione del prezzo massimo di cessione e dei criteri e delle modalità «per la concessione, da parte del comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo».

- Sentenza n. 245 del 2022 (Sciarra, Antonini)
Dalla motivazione: «2.– La questione è fondata.
Per costante giurisprudenza di questa Corte, la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, poiché l'art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione, che è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario (sentenza n. 22 del 2012).
Poiché la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata» o «a competenza tipica» (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014), il decreto-legge è quindi a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2022), a quelle in esso originariamente contemplate.
La legge di conversione, in altre parole, non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, «essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 226 del 2019).
2.1.– Tale conclusione è stata confermata anche in riferimento a provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, precisandosi che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014).
2.2.– La giurisprudenza di questa Corte ha altresì precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si verifica solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).
2.3.– Nei termini appena ricordati questa Corte, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012 – che ha riguardato norme contigue a quelle qui censurate –, ha quindi affermato il divieto, in sede di conversione, di alterare «l'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario» e ha precisato che «resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli

emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.» (sentenza n. 32 del 2014).
L'esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione – si pone, del resto, in tendenziale coerenza, ma per diversi profili, con la giurisprudenza di questa Corte sull'uso improprio e strumentale del decreto-legge, già indirizzata a evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e in fondo dalla stessa centralità, in questo riconosciuta, alla legge ordinaria (*ex plurimis*, sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008).
3.– Da quanto detto deriva che questa Corte è chiamata a verificare se il contenuto delle disposizioni censurate, introdotte in fase di conversione, sia o meno funzionalmente correlato al d.l. n. 225 del 2010.
3.1.– A tal fine va osservato che quest'ultimo, nel suo testo originario, si componeva di quattro articoli: l'art. 1, relativo alle «Proroghe non onerose di termini in scadenza», l'art. 2, relativo alle «Proroghe onerose di termini», l'art. 3, relativo alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal predetto art. 2, e l'art. 4, relativo all'entrata in vigore.
Si trattava, in sostanza, di un cosiddetto "decreto-milleproroghe", ovvero di una tipologia di decreto-legge connotato dalla «*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale» (sentenza n. 22 del 2012).
In tale provvedimento le norme censurate sono state inserite per il tramite del comma 2-*quater*, aggiunto, in sede di conversione, all'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010. Si è così introdotto il comma 5-*quinquies*, che include i periodi secondo e terzo oggetto delle odierne censure e si colloca a monte di altre disposizioni inserite anch'esse per regolamentare "a regime" diversi aspetti della disciplina relativa al servizio della protezione civile.
Tale comma 2-*quater* è stato inizialmente previsto nell'emendamento, presentato nella seduta di giovedì 27 gennaio 2011 delle Commissioni 1ª e 5ª riunite del Senato della Repubblica (A.S. n. 2518 – XVI Legislatura), ed è poi confluito, nella versione definitiva, nel maxiemendamento 1.900 presentato dal Governo il giorno seguente, sul quale lo stesso Governo ha posto la questione di fiducia nella seduta del Senato di martedì 15 febbraio 2011.
3.2.– Da questo punto di vista, la genesi delle norme censurate si presenta del tutto analoga a quella delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 23, 77, secondo comma, 119, primo, quarto e quinto comma, e 123 Cost., con la sentenza n. 22 del 2012.
La comunanza attiene anche ai contenuti, dal momento che le norme oggetto dell'odierna censura sono andate a modificare, come quelle considerate nella sentenza n. 22 del 2012, l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 con riferimento ai meccanismi ordinari di finanziamento del Servizio nazionale della protezione civile.
3.3.– Tali elementi di comunanza, invero, non varrebbero a far ritenere, di per sé, che le conclusioni allora raggiunte nel citato precedente possano «meccanicamente» – come osserva l'Avvocatura generale dello Stato – essere trasposte alle norme ora censurate.
Secondo la difesa statale queste, avendo «chiaramente natura tributaria», potrebbero trovare un punto di correlazione con l'originario contenuto del decreto a motivo del riferimento alla materia tributaria

enunciato, in aggiunta al riferimento alla proroga dei termini, nell'epigrafe e nel preambolo del d.l. n. 225 del 2010.
L'epigrafe, infatti, reca «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie» e il preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».
Le norme censurate, quindi, proprio in forza del loro carattere tributario – ad avviso dell'interveniente – risulterebbero coerenti con la finalità e con la *ratio* complessiva del decreto-legge in quanto, in sede di conversione, sarebbero state inserite al fine di provvedere, «anche in via integrativa, alla immediata copertura di oneri conseguenti all'applicazione delle misure urgenti varate».
3.4.– Tuttavia, l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato non può essere condiviso.
In realtà, le norme censurate, nel più ampio contesto in cui sono inserite, stabiliscono che, qualora per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi non sia sufficiente il ricorso al fondo nazionale della protezione civile e si renda necessario l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste, quest'ultimo deve essere immediatamente reintegrato per la parte corrispondente all'utilizzo mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti deliberato dall'Agenzia delle dogane.
Si tratta, nell'insieme, di un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all'operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè a un **oggetto nemmeno latamente considerato, *ab origine*, dal decreto-legge** essenzialmente relativo alla proroga di termini, come dimostrato dalle rubriche dei singoli articoli che lo componevano. Le coperture necessarie per gli oneri derivanti dagli interventi in essi originariamente contemplati erano, inoltre, già tutte specificamente previste nell'art. 3 del decreto-legge (senza quindi necessità delle coperture «anche in via integrativa» sostenute dalla difesa erariale).
Né il punto di correlazione può essere ricavato agganciando il generico riferimento alla «materia tributaria» contenuto nell'epigrafe e nel preambolo del decreto-legge al profilo fiscale della disciplina introdotta, in quanto questo è meramente e strettamente ancillare alla disciplina sostanziale cui si riferisce, del tutto estranea, come si è detto, al contenuto e alle finalità del decreto-legge originario.
A ragionare altrimenti, si giungerebbe, infatti, al paradosso che la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe, proprio in un ambito anche storicamente caratterizzato dal rilievo dei parlamenti (evocato dal principio "*no taxation without representation*"), diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia.
3.5.– Del resto, la giurisprudenza di questa Corte ha già precisato, più in generale, che **la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina"** «– dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" –», per cui **«il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di "innesto" in sede di conversione dei decreti-legge di norme "intruse" rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privat[e] di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale**» (sentenza n. 247 del 2019).

Peraltro, in ogni caso in cui discipline anche tributarie, estranee alla *ratio* unitaria del decreto-legge, «presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati» (sentenza n. 22 del 2012).
3.6.– Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992».

- Sentenza n. 6 del 2023 (Sciarra, Patroni Griffi)
Dalla motivazione: «6.– Prioritario ad ogni altro, per pregiudizialità logico-giuridica, è lo scrutinio del gruppo di vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 8 del 2022, n. 186 e n. 115 del 2020).
Nel sostenere le doglianze, le ricorrenti indicano chiaramente ed esaustivamente le competenze legislative e amministrative, regionali e comunali, asseritamente lese dall'atto legislativo impugnato, sicché anche per esse risulta assolto l'onere di motivazione sulla ridondanza dei vizi.
6.1.– L'analisi delle diverse censure richiede di soffermarsi sull'*iter* legislativo delle disposizioni impugnate.
Le norme di riforma della pianificazione portuale sono state introdotte dalla legge di conversione (n. 156 del 2021) del d.l. n. 121 del 2021.
In particolare, risulta dagli atti parlamentari della Camera dei deputati che, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione (AC n. 3278) da parte delle Commissioni riunite VIII e IX, è stato proposto, esaminato e approvato (tra il 18 e il 25 ottobre 2021) un emendamento aggiuntivo contenente la riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994. Di seguito, l'Assemblea (il 28 ottobre successivo) ha approvato il testo sottoposto dalle Commissioni, esprimendo il voto sull'articolo unico della legge di conversione, su cui era stata posta la questione di fiducia.
Dai lavori parlamentari del Senato della Repubblica (AS n. 2437) emerge, inoltre, che il testo è approdato alla VIII Commissione permanente il 2 novembre 2021, nell'imminenza della scadenza del termine per convertire il decreto-legge (9 novembre 2021), e, dopo il suo esame e il parere favorevole, in esito a quattro sedute, è stato sottoposto (4 novembre 2021) alla votazione dell'Aula l'articolo unico della legge di conversione, con apposizione della fiducia.
Le disposizioni approvate, per come rappresentato dalle ricorrenti e riscontrabile nei lavori parlamentari, corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella proposta di legge presentata, presso la Camera dei deputati, il 30 novembre 2020 dagli onorevoli Paita e Nobili (AC n. 2807) per la riforma, tra gli altri, dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rimasto all'esame della IX Commissione, in sede referente, nell'aprile del 2021.
6.2.– Alla luce di tale premessa, tutte le questioni in esame risultano non fondate.
6.2.1.– Si dolgono, anzitutto, le ricorrenti della disomogeneità delle norme impugnate rispetto al decreto-legge in esame, deducendo la violazione dell'art. 77, secondo comma, e (la sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) dell'art. 72, primo comma, Cost. per abuso del procedimento di conversione.
Il difetto di collegamento tra i due atti normativi risiederebbe nella circostanza che il primo conteneva 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.

L'insussistenza della necessaria correlazione sarebbe, poi, confermata dal difetto di urgenza di norme che sono di non immediata applicazione, ma rivolte a regolare la futura pianificazione.
Le doglianze non hanno fondamento.
Secondo il costante orientamento di questa Corte, la legge di conversione rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata» alla stabilizzazione dell'originario decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel d.l., ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019). Diversamente, l'*iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, «potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 32 del 2014).
La Corte ha, peraltro, precisato che la violazione dell'art. 77 Cost. si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale delle norme introdotte con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).
Nella specie, l'assunto che le norme censurate, approvate in sede di conversione, siano del tutto estranee al contenuto originario del decreto-legge che le contiene non può essere condiviso per diverse ragioni.
Come evincibile dal titolo, dal preambolo e dall'esame delle sue disposizioni, il decreto-legge adottato dal Governo è intervenuto, tra l'altro, in tema di investimenti e sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti ai dichiarati scopi di migliorare la mobilità tra le diverse regioni, ridurre il divario infrastrutturale esistente e incrementare la sicurezza della circolazione e delle infrastrutture.
Ai trasporti marittimi, in particolare, era già dedicato l'art. 4, il quale è intervenuto anche sulla legge n. 84 del 1994 con modifiche alle circoscrizioni territoriali delle AdSP della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna, per «assicurare una programmazione sistemica delle infrastrutture portuali distribuite lungo» le loro coste.
Inoltre, deve considerarsi che il d.l. n. 121 del 2021 contiene norme (nel preambolo e agli articoli da 10 a 12) per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea, tra i cui obiettivi in tema di «infrastrutture» (missione 3) vi è il potenziamento della competitività del sistema portuale con implemento della sua integrazione nella catena logistica (componente 2 «intermodalità e logistica integrata»). Tra le prime misure da realizzare per il raggiungimento di tali traguardi, il Piano individua proprio la «Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica» avente ad oggetto «l'aggiornamento della pianificazione portuale per garantire una visione strategica del sistema portuale italiano».
È pertanto evidente che la riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti – atta a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra – non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità, all'originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti.

Quanto ora affermato vale a superare anche gli ulteriori argomenti in proposito spesi dalle ricorrenti, tutti ancora volti a dimostrare la – insussistente, come si è detto – eterogeneità delle norme aggiunte rispetto all'originario decreto-legge».

- Sentenza n. 113 del 2023 (Sciarra, Petitti)

Dalla motivazione: «3.– Nel merito, il rimettente ritiene che le disposizioni censurate, introdotte, in sede di conversione, nel Capo II del Titolo II del d.l. n. 113 del 2018, contenente «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa», siano «del tutto estranee al fenomeno mafioso o alla materia della sicurezza pubblica».

L'obiettivo perseguito dall'inasprimento del trattamento sanzionatorio riservato a chi, residente in Italia da più di sessanta giorni, circoli in Italia con veicolo immatricolato all'estero sarebbe, in realtà, quello di contrastare il fenomeno della cosiddetta esterovestizione dei veicoli, cioè la condotta di chi, residente in Italia, utilizzi veicoli immatricolati all'estero e intestati (spesso fittiziamente) a terzi, «al fine di evitare il pagamento dell'imposta di bollo e degli oneri fiscali connessi all'assicurazione per la responsabilità civile, di rendere più difficile la riscossione delle sanzioni amministrative per gli illeciti commessi e, più in generale, di sfuggire ai controlli del fisco, occultando indici della propria capacità contributiva, evidentemente difforme da quella dichiarata».

L'estraneità di tale obiettivo a quelli perseguiti dal d.l. n. 113 del 2018, nel suo insieme e con riguardo allo specifico Capo in cui è stato inserito l'art. 29-*bis* di esso, con cui sono state introdotte le disposizioni censurate, interromperebbe il «nesso di interrelazione funzionale» tra decreto-legge e legge di conversione, così determinando una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

4.– La questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a «disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico» (sentenza n. 6 del 2023 e, analogamente, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019).

L'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, dato che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto «spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge"», di cui alla norma costituzionale citata (sentenze n. 149 del 2020 e n. 22 del 2012).

D'altra parte, l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di «fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse» (sentenze n. 213 del 2021, n. 137 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 32 del 2014), purché, tuttavia, tali norme siano rivolte ad approntare rimedi urgenti per le situazioni straordinarie venutesi a creare.

Per i decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo ed eterogeneo, quindi, «occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira» (sentenza n. 30 del 2021, e, analogamente, sentenze n. 8 del 2022, n. 213 del 2021 e n. 170 del 2017). Ciò vale, in particolare, per le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di conversione, le quali devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, così da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici. Per i provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo, pertanto, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di

conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con «uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante» (sentenza n. 245 del 2022).
Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura "intruse" rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché «[s]olo la palese "estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge" (sentenza n. 22 del 2012) o la "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge" (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).
4.1.– Il d.l. n. 113 del 2018 è intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»; esso constava, al momento della sua entrata in vigore, di quaranta articoli. Per effetto degli emendamenti approvati in sede di conversione, il suo contenuto si estende in settantaquattro articoli.
Le finalità originariamente perseguite non consentono di ravvisare un'unica *ratio* a fondamento delle misure nello stesso contenute, essendo esse riconducibili – secondo quanto emerge per *tabulas* dal preambolo del decreto – ad ambiti materiali diversificati, quali il rilascio di «speciali permessi di soggiorno temporanei», la revisione della disciplina della protezione internazionale, il rafforzamento dei «dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica» e, infine, il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.
Il provvedimento deve quindi ritenersi ispirato al perseguimento di una duplice finalità: da un lato, quella di intervenire sulla disciplina della protezione internazionale e, dall'altro lato, quella di rafforzare i dispositivi di sicurezza pubblica, con particolare riguardo alla criminalità di matrice terroristica e mafiosa.
Come anticipato, l'art. 29-bis è inserito nel Titolo II, Capo II, rubricato «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa». Tale collocazione risulta funzionalmente collegata all'obiettivo perseguito dal Governo, e ricavabile dal preambolo del decreto-legge, consistente nell'adozione di misure «per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno».
Tale obiettivo, stando alla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, si traduceva originariamente in una serie di «interventi nell'ambito della prevenzione di reati connotati da profili di rilevante allarme sociale»; un'esigenza, quest'ultima, riferita dalla medesima relazione «alla estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (maltrattamenti e stalking), alle prescrizioni in materia di contratti di noleggio per la prevenzione di atti di terrorismo, alla estensione dell'ambito di applicazione del cosiddetto DASPO urbano, nonché per quello relativo alle manifestazioni sportive, per coloro che siano indiziati per reati di terrorismo» (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018).

4.2.– Tenuto conto dell'impossibilità di individuare una sola *ratio* nel testo originario del d.l. n. 113 del 2018 e, di conseguenza, della necessità di riferire l'omogeneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità delle altre previsioni contenute nel capo e nel titolo in cui esse sono state inserite, si deve rilevare come esse si mostrino del tutto estranee all'impianto del decreto originario.
Il divieto di circolazione con veicoli immatricolati all'estero stabilito dalle disposizioni censurate, per il fatto di gravare su chi risulti residente da più di sessanta giorni in Italia, mostra di voler incidere sulla condotta potenzialmente elusiva dei conducenti di veicoli che, pur trovandosi non occasionalmente in Italia, intendono sottrarsi agli adempimenti imposti a chi, stabilmente residente, abbia immatricolato il proprio veicolo in Italia.
Avendo ricondotto il divieto di circolazione al requisito della residenza, di per sé non indicativo di alcuna connessione con finalità di sicurezza pubblica, le disposizioni censurate si rivelano quindi effettivamente indirizzate a contrastare la prassi della cosiddetta esterovestizione dei veicoli, consistente, come detto, nella sottrazione agli adempimenti di natura fiscale, tributaria e amministrativa gravanti sui proprietari di veicoli al fine di ottenere vantaggi indebiti quali l'evasione di tributi e pedaggi, la non assoggettabilità a sanzioni e la fruizione di premi assicurativi più vantaggiosi.
Che sia questa, e non altra, la *ratio* della previsione censurata si desume anche dal regime contenuto nel richiamato art. 93, comma 1-*ter*, cod. strada, che subordina la liceità della circolazione di veicoli con targa estera, per i residenti da più di sessanta giorni in Italia, all'esibizione di documenti attestanti la sussistenza di un contratto di leasing, locazione o comodato con una società situata in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Si tratta, come è evidente, di requisiti e condizioni che rinvengono la loro unica ragione giustificativa in finalità che nulla hanno a che fare con la sicurezza pubblica e, tanto meno, con la repressione della criminalità, e di quella mafiosa in particolare, rivelandosi funzionali unicamente ad attestare la veridicità dell'intestazione del veicolo a soggetti aventi sede al di fuori dei confini nazionali, così da evitare il conseguimento degli indebiti vantaggi che si ottengono ricorrendo alla prassi di intestazioni di natura fittizia.
4.2.1.– Né appare sufficiente evocare, come fa l'Avvocatura generale, la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la circolazione stradale rientra nella materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «ordine pubblico e sicurezza» (sentenza n. 428 del 2004), per concludere che qualsiasi intervento legislativo diretto a regolare istituti in qualche modo connessi alla circolazione stradale ben potrebbe trovare collocazione in un decreto-legge che persegua finalità quali quelle prima descritte, proprie del d.l. n. 113 del 2018.
La stessa difesa statale, allorquando prova ad individuare la finalità di sicurezza pubblica cui sarebbero preordinate le disposizioni introdotte nell'art. 93 cod. strada dal l'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, sostiene che esse avrebbero il fine di «impedire che, mediante l'utilizzo nel territorio nazionale di veicoli immatricolati all'estero, soggetti residenti in Italia o che lavorano nel nostro Paese, possano commettere illeciti o comunque di evitare che l'identificazione degli effettivi conducenti di tali veicoli venga resa particolarmente difficoltosa per le Forze di polizia deputate al controllo».
In realtà, il divieto posto dalle disposizioni censurate non mostra di avere, di per sé, alcuna diretta incidenza né sulla prevenzione di illeciti, né sulla identificazione di chi è alla guida di un veicolo, potendo rilevare, ai sensi dell'art. 196 cod. strada, solo ai fini della identificazione del soggetto solidalmente responsabile con il conducente, senza, quindi, che ciò attenga alle predicate esigenze di tutela della sicurezza pubblica. Del resto, la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, nella

richiamata sentenza GN e WX contro Prefettura di Massa Carrara, sia pur nell'ambito dello scrutinio ad essa devoluto, ha chiarito – in replica all'argomento addotto dal Governo italiano – che il divieto di circolazione con targhe estere previsto dalle disposizioni censurate non rivela alcuna chiara incidenza sull'efficacia dei controlli stradali (paragrafo 37).
Peraltro, a riprova dell'estraneità anche di questa finalità tra quelle effettivamente perseguite dalle disposizioni censurate, è appena il caso di notare che, con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 37 (Attuazione della direttiva 2011/82/UE intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale), è stato disciplinato «lo scambio, tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea, delle informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale e l'applicazione di sanzioni qualora tali infrazioni siano commesse con un veicolo immatricolato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata commessa l'infrazione» (art. 1).
Alla luce della palese estraneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità del d.l. n. 113 del 2018, si deve ritenere che le prime presentino il carattere di norme "intruse", con riguardo tanto all'oggetto della disciplina, quanto alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, quanto, infine, all'esigenza di «coordinamento rispetto alle materie "occupate" dall'atto di decretazione» (sentenza n. 247 del 2019).
5.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*, cod. strada, introdotti dall'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito».

- Sentenza n. 200 del 2023 (Sciarra, San Giorgio)
Dalla motivazione: «7.– Così ricostruito il quadro normativo, deve, per ragioni di priorità logica, essere trattata anzitutto la censura attinente alla dedotta violazione dell'art. 77 Cost., sotto il duplice profilo della insussistenza dei presupposti della decretazione di urgenza e della eterogeneità della norma censurata, introdotta in sede di conversione, rispetto al contenuto del d.l. n. 90 del 2014.
[…]
7.2.– Insussistente è anche l'asserita disomogeneità tra il comma 2-*bis*, inserito nell'art. 10 in sede di conversione, e il contenuto del decreto-legge.
7.2.1.– Questa Corte – nel riaffermare il principio secondo il quale la legge di conversione rappresenta una normativa funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento convertito (tra le ultime, le sentenze n. 113 e n. 6 del 2023) – ha anche ribadito che un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione sono totalmente estranee o addirittura intruse, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (in tal senso, *ex aliis*, sentenze n. 245 del 2022, n. 30 del 2021 e n. 115 del 2020).
La normativa in scrutinio, nel rimodulare il trattamento economico di una categoria di dipendenti degli enti locali, persegue finalità di razionalizzazione della spesa pubblica e di sostegno alla finanza locale né estranee, né «intruse» rispetto alla cornice teleologica dell'atto urgente, a propria volta recante disposizioni dirette al riordino e al contenimento della spesa inerente al costo del personale e a favorire la più razionale utilizzazione dei lavoratori pubblici».

- Sentenza n. 215 del 2023 (Barbera, D'Alberti)
Dalla motivazione: «5.– Per ragioni di ordine logico, va esaminata per prima la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., che assume carattere pregiudiziale, poiché attiene ai presupposti del corretto esercizio della funzione normativa primaria (sentenze n. 151 del 2023, n.

8 del 2022, n. 30 del 2021, n. 186 e n. 115 del 2020, n. 288 e n. 247 del 2019, n. 189 del 2018 e n. 169 del 2017).
A sostegno di questo motivo di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* denuncia il difetto di omogeneità dell'art. 54-*ter*, comma 2, rispetto al contenuto e alle finalità del d.l. n. 73 del 2021, in cui la disposizione censurata è stata inserita in sede di conversione in legge.
[…]
5.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*ter*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., è fondata.
5.2.1.– Come si è accennato, a sostegno di questo motivo di illegittimità costituzionale il CGARS denuncia il difetto di omogeneità dell'art. 54-*ter*, comma 2, rispetto al contenuto e alle finalità dell'originario d.l. n. 73 del 2021, in cui tale disposizione è stata introdotta in sede di conversione in legge. La questione sollevata dal CGARS chiama, dunque, in gioco il requisito dell'omogeneità dei contenuti normativi introdotti dalla legge di conversione rispetto a quelli propri del decreto-legge.
5.2.2.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), «essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019: nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014).
Questa Corte ha infatti affermato «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione» (sentenza n. 245 del 2022; sul punto, tra le molte, sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008). Ciò si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di questa Corte sull'uso improprio e strumentale del decreto-legge, volta ad evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della legge ordinaria (tra le molte, sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008).
Ne consegue il divieto, in sede di conversione, di alterare «l'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario», poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (sentenza n. 32 del 2014).
La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può dunque essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (tra le molte, sentenze n. 30 del 2021, n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019; ordinanze n. 204 e n. 93 del 2020).
Quanto poi ai decreti-legge a contenuto plurimo, eterogeneo *ab origine*, occorre infine considerare specificamente anche il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che ispira l'intervento normativo d'urgenza (tra le molte, sentenze n. 8 del 2022, sentenze n. 30 del 2021, n. 149 del 2020, n. 115 del 2020, n. 247 del 2019, n. 244 del 2016, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014).
5.2.3.– Al fine di esaminare il contenuto della disposizione censurata occorre richiamare i tratti salienti del quadro normativo in cui essa si colloca.

L'art. 54-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2021 interviene nel processo di generale riassetto avviato dall'art. 10 della legge delega n. 124 del 2015, volto alla razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale attraverso la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle CCIAA, con conseguente riduzione del loro numero entro il limite di sessanta, mediante accorpamento di due o più enti camerali.
I principi e criteri direttivi posti dall'art. 10, lettera *b*), della suddetta legge delega hanno ricevuto attuazione con l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha stabilito la nuova procedura per l'accorpamento delle circoscrizioni territoriali e la modifica delle circoscrizioni esistenti, ferma restando la necessità di conservare l'equilibrio economico finanziario per ciascuna delle CCIAA interessate.
Per quanto riguarda il sistema camerale della Regione Siciliana, cui si riferisce la disposizione censurata, i procedimenti di accorpamento erano stati avviati ancor prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 219 del 2016 e avevano portato – su proposta degli enti camerali interessati e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni – all'istituzione della CCIAA di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia orientale, in seguito denominata CCIAA del Sud Est Sicilia, con sede legale a Catania (decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 settembre 2015), e di quella di Agrigento, Caltanissetta e Trapani, con sede a Trapani (decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 aprile 2015).
A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 219 del 2016, i decreti del Ministro dello sviluppo economico 8 agosto 2017 e 16 febbraio 2018 hanno successivamente confermato le rispettive circoscrizioni territoriali di entrambi questi enti camerali della Regione Siciliana.
La disposizione censurata modifica questo assetto. Essa prevede, in via transitoria, in attesa della definitiva riorganizzazione del sistema camerale siciliano, l'istituzione, con decreto del Ministro per lo sviluppo economico, di due nuove CCIAA in sostituzione del precedente assetto, in particolare quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, in sostituzione del precedente assetto.
5.2.4.– Ciò posto, occorre verificare se questo contenuto della disposizione censurata, introdotta in fase di conversione, sia funzionalmente correlato all'originario d.l. n. 73 del 2021.
Si tratta di una valutazione che deve tenere conto di molteplici indicatori, individuati dalla giurisprudenza costituzionale nella coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); nell'omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al complessivo apparato normativo del decreto-legge (sentenze n. 186 e n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); nello svolgimento dei lavori preparatori (sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); nel carattere ordinamentale o di riforma della norma (sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013).
5.2.4.1.– A questo fine va osservato che il d.l. n. 73 del 2021, nella sua originaria formulazione, ossia prima delle modifiche introdotte dalla legge di conversione, si componeva di 78 articoli, riconducibili a molteplici ambiti tematici. Oltre che dalla struttura normativa del decreto-legge, le *rationes* giustificative dell'intervento d'urgenza sono ricavabili dal titolo dello stesso («Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali»), nonché dal suo preambolo. Quest'ultimo fa riferimento alla necessità di introdurre «misure a sostegno dei settori economici e lavorativi più direttamente interessati dalle misure restrittive […] per la tutela della salute in connessione al perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», nonché alla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre misure di sostegno alle imprese e all'economia, interventi a tutela del lavoro, della salute e della sicurezza, di garantire la

continuità di erogazione dei servizi da parte degli Enti territoriali e di ristorare i settori maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19».
Gli interventi previsti dal d.l. n. 73 del 2021 si articolano dunque su molteplici linee di azione, espressamente indicate nei nove Titoli di cui esso si compone, che comprendono: sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi; accesso al credito e liquidità delle imprese; tutela della salute; lavoro e politiche sociali; sostegno agli enti territoriali; politiche per i giovani, la scuola e la ricerca, oltre ad alcune misure di carattere più settoriale in materia di cultura, di agricoltura e trasporti. Il d.l. n. 73 del 2021 si qualifica quindi come un provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo, volto alla finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico in svariati settori produttivi, in relazione alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica.
Tra le disposizioni inserite in sede di conversione rientra l'art. 54-*ter*, collocato nel Titolo quinto del d.l. n. 73 del 2021, dedicato agli «Enti territoriali». Questo Titolo, fra l'altro, contiene disposizioni in materia di trasporto pubblico locale (art. 51), misure di sostegno all'equilibrio di bilancio degli enti locali (art. 52), interventi di sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche (art. 53), nonché disposizioni sulla restituzione di riserve alle Province autonome Trento e Bolzano (art. 54), sul contributo per il mancato incasso dell'imposta di soggiorno (art. 55), nonché sull'utilizzo da parte delle regioni e province di ristori già previsti da altre disposizioni (artt. 56 e 57).
Dai lavori preparatori della legge di conversione risulta che la disposizione censurata è stata introdotta nell'ambito dell'emendamento n. 11.26, approvato dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati nella seduta del 9 luglio 2021 (AC n. 3132 – XVIII Legislatura). In questa sede, l'art. 54-*ter* si mostrava già nella versione definitiva, poi confluita nel testo della legge di conversione, approvato dalla Camera il 22 luglio 2021.
5.2.5.– Come si è visto, l'art. 54-*ter*, comma 2, stabilisce, in via transitoria, un nuovo assetto del sistema camerale siciliano. Si tratta, nell'insieme, di un intervento che attiene alla configurazione e alla concreta operatività di alcune delle CCIAA siciliane, ossia di soggetti *ab origine* non considerati, nemmeno indirettamente, dall'originario decreto-legge, come dimostrato dal preambolo, dalle rubriche e dai contenuti normativi dei singoli articoli che lo componevano. La genesi della disposizione censurata evidenzia dunque la mancanza di un collegamento con alcuno degli originari ambiti di intervento del decreto-legge originario.
L'intervento in esame non è qualificabile, come sostiene la difesa statale, in termini di misura temporanea di sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. La disposizione censurata introduce infatti una nuova configurazione delle CCIAA siciliane, in vista della definitiva riorganizzazione del sistema camerale siciliano, da realizzare «nel rispetto degli indicatori di efficienza e di equilibrio economico nonché del numero massimo di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219» (art. 54-*ter*, comma 1, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito). Essa si prefigge una finalità di carattere ordinamentale, come quella già individuata dalla legge n. 124 del 2015 e dal d.lgs. n. 219 del 2016: prescinde dunque dall'emergenza pandemica e non si pone nell'ottica di interventi temporanei di sostegno alle imprese.
D'altra parte, l'elemento di correlazione non è rinvenibile nell'esigenza di assicurare la «continuità di erogazione dei servizi da parte degli Enti territoriali», richiamata nel preambolo. La disciplina introdotta dall'art. 54-*ter*, comma 2, risulta infatti del tutto estranea a questa finalità, non solo perché le CCIAA non sono qualificabili come enti territoriali, ma anche perché la disposizione censurata

delinea un assetto che si discosta in modo significativo dal precedente, anche sul piano procedurale, prevedendo elementi di notevole discontinuità rispetto alla precedente configurazione delle CCIAA siciliane.

L'ambito di intervento e gli obiettivi perseguiti dall'art. 54-*ter*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito – il transitorio riassetto del sistema camerale siciliano – rispondono, in definitiva, a **finalità del tutto diverse rispetto a quelle proprie dell'originario decreto-legge. Tali obiettivi non appaiono riconducibili ad alcuna delle plurime *rationes* dell'atto del Governo**.

5.2.6.– Va infine osservato che l'estraneità della disposizione censurata sia rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 73 del 2021, sia rispetto alle materie che quest'ultimo disciplina, è stata anche **sottolineata dal Presidente della Repubblica** nella lettera inviata il 23 luglio 2021 ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della promulgazione della legge di conversione.

5.2.7.– **Dall'esame della genesi, del contenuto e della *ratio* della disposizione censurata emerge, pertanto, la sua palese estraneità rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui la stessa è stata inserita**. Ciò evidenzia la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge originario e quella introdotta, con emendamento, in fase di conversione.

Al riguardo va rammentato che da tempo la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che «il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex* art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa» (sentenza n. 32 del 2014).

In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-*ter*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.».