



Sentenza n. 245 del 2022

Presidente: Silvana Sciarra - Giudice relatore e redattore: Luca Antonini

decisione del 18 ottobre 2022, deposito del 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: [ordinanza n. 60 del 2021](#)

parole chiave:

IMPOSTE E TASSE - PROTEZIONE CIVILE - DECRETO-LEGGE - LEGGE DI
CONVERSIONE - DISPOSIZIONI INTRODOTTE IN SEDE DI CONVERSIONE

disposizione impugnata:

- Art. 2, comma 2-quater, del [decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225](#), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce, in particolare, i periodi secondo e terzo del comma 5-quinquies dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

disposizioni parametro:

- art. 77, secondo comma, della [Costituzione](#)

dispositivo:

accoglimento

La Corte di cassazione, sezione quinta civile, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, inserito in sede di conversione nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

I periodi ora citati prevedono che «[q]ualora sia utilizzato il fondo [di riserva per le spese impreviste del bilancio dello Stato] di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è corrispondentemente e obbligatoriamente reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti all'importo prelevato dal fondo di riserva».

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione impugnata, inserita in sede di conversione, sarebbe **del tutto estranea rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge "milleproroghe"**, che concerneva la «proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di

sostegno alle imprese e alle famiglie» (così il titolo del decreto-legge). Invero, intervenendo sull'art. 5 della legge n. 225/1992 (intitolata “Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile”), relativo allo «[s]tato di emergenza e al potere di ordinanza», avrebbe compromesso l'omogeneità di contenuto che deve intercorrere tra il decreto-legge e il prodotto risultante dalla procedura di conversione.

Al fine di sostenere la non manifesta infondatezza della questione, il giudice di legittimità invoca la **sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale**, con la quale si era proceduto a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 225/2010, nella parte in cui aggiungeva i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, all'art. 5 della legge n. 225/1992. In quell'occasione, il giudice delle leggi aveva sottolineato l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge “milleproroghe”. La citata decisione del 2012, nella prospettiva del giudice *a quo*, costituirebbe il riferimento giurisprudenziale per risolvere anche la nuova questione posta all'attenzione della Corte, «rispetto al quale, peraltro, si rinverrebbero le stesse caratteristiche “genetiche” e quindi “ontologiche” delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime».

Infatti, tanto la disposizione allora dichiarata incostituzionale, quanto la norma oggetto della censura che, nella decisione qui in rilievo, la Corte costituzionale si trova a scrutinare, incidono sull'art. 5 della legge n. 225/1992 in ordine ai meccanismi ordinari di finanziamento del Servizio nazionale della protezione civile: «proprio la natura “complementare” del potere affidato al Direttore dell'Agenzia delle dogane, di aumento dell'aliquota dell'accisa, rispetto all'analogo potere conferito al Presidente della regione dal comma 5-*quater* del richiamato art. 5, renderebbe evidente la “comunanza” a dette disposizioni del “vizio procedimentale” in violazione dall'art. 77, secondo comma, Cost.».

La Corte costituzionale giudica fondata la questione di legittimità costituzionale.

A tal fine, sintetizza la propria giurisprudenza, venutasi consolidando a partire proprio **dalla sentenza n. 22/2012, sui vizi della legge prevista dall'art. 77, comma 2, Cost.: secondo un orientamento granitico, la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, in quanto la Costituzione «stabilisce un nesso di interlazione funzionale» tra l'atto normativo adottato dal Governo, nei casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge chiamata a convertirlo.** La Corte ribadisce, a chiare lettere, che la legge di conversione costituisce una **fonte «funzionalizzata e specializzata»** ovvero «a competenza tipica», nel senso che la stessa latitudine di manovra del Parlamento risulta limitata, potendo il decreto-legge essere emendato, in sede di conversione, solo da disposizioni «che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico, a quelle in esso originariamente contemplate».

In sostanza, la peculiarità del procedimento di approvazione della legge di conversione non può essere utilizzato per scopi diversi da quelli che sono alla base dell'atto avente forza di legge, altrimenti si assisterebbe alla sottrazione di spazi di intervento del decisore politico e segnatamente delle naturali dinamiche del confronto parlamentare.

Si evidenzia, poi, che nella giurisprudenza costituzionale tale conclusione è stata estesa ai quei decreti-legge aventi contenuto multiplo, essendosi precisato che la disposizione introdotta in sede di conversione deve trovare un referente nel contenuto già presente nel testo normativo, ovvero deve poter essere collegata alla sua «*ratio dominante*».

Il giudice delle leggi, peraltro, ribadisce (sempre sulla base della pregressa giurisprudenza) i margini del suo intervento, che può determinare l'incostituzionalità solo laddove le disposizioni introdotte in sede di conversione risultino palesemente estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge.

La Corte costituzionale ricorda, altresì, come **l'esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che potrebbe essere compromessa da un uso improprio del potere di emendamento in sede di conversione, si ponga come corollario della stessa giurisprudenza in tema di abuso del decreto-legge, rispetto alle ordinarie dinamiche legislative.**

Tutto ciò posto in termini generali, la decisione n. 245 del 2022 muove da un'analisi del decreto-legge n. 225 del 2010 e degli interventi che subì in sede di conversione.

Innanzitutto, si ribadisce che tale atto avente forza di legge rientra nella categoria dei cc.dd. “milleproroghe”; nella sentenza n. 22 del 2012, la Corte aveva rilevato che questa peculiare tipologia di decreto-legge risulta «connotat[a] dalla “ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza dei termini il cui decorso darebbe 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”».

Per ciò che attiene, invece, alla loro genesi, le previsioni censurate sono state inserite attraverso un’addizione, in sede di conversione, all’art. 2 del d.l. n. 225 del 2010, così introducendosi il secondo e il terzo periodo del comma 5-*quinqüies* della legge n. 225/1992, che «si colloca a monte di altre disposizioni inserite anch’esse per regolare “a regime” diversi aspetti della disciplina relativa al servizio della protezione civile».

Proprio queste circostanze rendono le disposizioni oggetto della sentenza n. 245 del 2022 simili – oltre che nell’*iter* di approvazione, anche nei contenuti – a quelle dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la più volte citata sentenza n. 22 del 2012. Anche in quel caso, infatti, veniva in rilievo una modifica dell’art. 5 della legge 225 del 1992, con riferimento ai meccanismi ordinari di finanziamento della Protezione civile.

Tuttavia, secondo l’Avvocatura generale dello Stato, tali elementi di comunanza tra le disposizioni allora oggetto di scrutinio e quelle oggi all’attenzione della Corte non avrebbero consentito una meccanica trasposizione delle soluzioni individuate nella sentenza del 2012, in quanto l’art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 – introdotto in sede di conversione – avrebbe natura tributaria, così da risultare coerente e in stretta connessione con la finalità e la *ratio* dell’originario atto avente forza di legge (e segnatamente con i riferimenti contenuti nell’epigrafe e nel preambolo del decreto-legge).

La Corte costituzionale, però, al fine di smentire tale assunto si sofferma sul meccanismo previsto dalla disposizione censurata, ritenendo che si tratti «di un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all’operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè ad **un oggetto nemmeno latamente considerato *ab origine*** dal decreto-legge essenzialmente relativo alla proroga dei termini».

Parimente, nella decisione si dice che la connessione con la materia tributaria non può essere dedotta «agganciando» il profilo fiscale della norma indubbiata al riferimento alla materia tributaria, contenuto nell’epigrafe e nel preambolo del decreto-legge, poiché si tratta di un profilo «ancillare alla disciplina sostanziale cui si riferisce».

Sul punto, chiudendo così il ragionamento con quanto detto prima in ordine al “fisiologico” confronto parlamentare, **la Corte costituzionale afferma che, se fosse sufficiente il semplice riferimento alla materia tributaria, si giungerebbe al «paradosso» per cui la sola evocazione della stessa 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».**

Tra l’altro, continua la decisione, nella giurisprudenza costituzionale è già stato evidenziato come la “materia finanziaria” risulti dai contorni indefiniti, in quanto, potenzialmente, ogni intervento normativo può presentare dei profili economici – sebbene decisamente recessivi rispetto all’oggetto principale della disciplina – così che fare riferimento ad essi al fine di sostenere l’identità di *ratio* potrebbe risultare dirompente rispetto alla consolidata impostazione in ordine ai margini di manovra della legge di conversione.

Simone Barbareschi