



2024 FASCICOLO III

Marco Cecili

**La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza
del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale**

23 ottobre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Marco Cecili

La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Il d.l. n. 51/2023 nel quadro delle fondazioni lirico sinfoniche. - 3. L'ordinanza di rimessione. - 4. La [sentenza n. 146/2024](#). - 5. Il "decreto-legge" personale (o singolare): tra violazione del legittimo affidamento e del buon andamento dell'Amministrazione. - 6. Il consolidamento della giurisprudenza costituzionale relativa allo scrutinio sulla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza. - 7. Conclusioni.

Abstract: The Constitutional Court in its judgment n. 146/2024 declared the illegitimacy of a provision of a decree-law due to the absence of the requirement of 'extraordinary necessity and urgency' required by Article 77 of the Constitution. This essay aims at reconstructing the procedural events that led the Court to make its ruling and seeks to contextualize this intervention with respect to the issue of urgent decrees.

1. Introduzione

Il c.d. "caso Lissner" ha regalato alla Corte costituzionale un'occasione rara: dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione di un decreto-legge per l'assenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza. E la Consulta non si è fatta sfuggire, dopo molto tempo, questa possibilità, con una sentenza che può rappresentare «*un punto di non ritorno nella ormai annosa questione dell'uso e abuso dei decreti-legge*»¹.

Da più di trent'anni l'utilizzo del decreto-legge è considerato un "abuso"², soprattutto perché comporta «*una degenerazione in grado di oscurare principi costituzionali di rilevanza*

*  contributo sottoposto a referaggio.

Marco Cecili è Assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

¹ F. FABRIZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in [federalismi.it](#), n. 22/2024, 73. Per altri commenti su [Corte cost., sent. 25 luglio 2024, n. 146](#) si rinvia a R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in [federalismi.it](#), n. 22/2024; A. RIPEPI, *La Corte costituzionale conferma il necessario rispetto dei requisiti di necessità, urgenza e omogeneità del decreto-legge nella nota vicenda della revoca dell'incarico di sovrintendente del Teatro San Carlo di Napoli*, in [Labor. Il lavoro nel diritto](#), 7 agosto 2024.

² Espressione già utilizzata da V.E. ORLANDO, *Ancora dei decreti-legge per fatto personale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, I, 1925, 218 («*Che cosa nel decreto legge offende la nostra coscienza di giuristi e il nostro senso di liberali? È l'abuso, non già l'uso di esso, quando questo fosse, non dirò con severità, ma semplicemente con serietà, conforme alle due ipotesi del provvedimento: la necessità e l'urgenza*» e



primaria»³, diventando la «modalità ordinaria attraverso la quale si producono norme primarie nell'ordinamento»⁴, espropriando il titolare legittimo della potestà legislativa statale, ossia il Parlamento. Questo profondo cambiamento induce un forte rischio per la tenuta dei cardini dell'ordinamento, anche perché si tende sempre di più a produrre «una enorme mole di materiale normativo che – in alcuni casi - con molta fatica possiamo definire “diritto”»⁵, se per diritto si intende un insieme tendenzialmente ordinato, completo e coerente di assetti regolativi⁶. Basti, solo come esempio, il dato relativo alla produzione normativa nella XVIII legislatura⁷, nella quale sono state approvate 315 leggi, ma dove ben 104 sono state quelle di conversione di decreti-legge (a cui si aggiungono 40 decreti-legge non convertiti)⁸, che

da E. ORREI, *Regolamento giuridico del governo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, I, 1925, 188 («Dolorosamente poi per la generale acquiescenza a tale uso e abuso si potrebbe dubitare che noi non abbiamo una precisa coscienza del nostro diritto costituzionale o che non sempre sentiamo il bisogno spirituale del vivere sociale secondo il diritto e la libertà, tanto da non farci avvertire disagio grave o veruno quando dal nostro vivere sociale sono assenti il diritto e la libertà»). Più recentemente si vedano V. DI CIULO, *Questioni in tema dei decreti-legge. Parte prima*, Milano, 1970, 235-245; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso ed abuso del decreto legge*, in *Diritto e Società*, 1978, 241 ss.; F. MODUGNO e A. CELOTTO, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1994, 3232 ss.; A. CELOTTO, *L' «abuso» del decreto-legge*, Padova, 1997; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2010, 59 ss.

È opportuno segnalare che per L. PALADIN, Art. 77, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1979, 58 «non è facile dire fino a che punto le indulgenti interpretazioni dottrinali abbiano influito sul fenomeno della decretazione governativa d'urgenza, ed in qual misura - invece - siano state esse a risentire della crescente importanza che i decreti-legge hanno assunto di fatto».

³ Corte cost., sent. 24 ottobre 1996, n. 360, cons. dir. 8.

⁴ A. CELOTTO, *L' «abuso»*, cit., 121.

⁵ S. MURGIA, *Alcuni paradossi dell'abuso della decretazione d'urgenza e gli effetti negativi sull'esercizio della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, 6.

⁶ Sul punto F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 73 ss. Per G. PISTORIO, *La decretazione d'urgenza*, in P. Carnevale (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma, 2016, 113 «come noto, infatti, la discrasia tra il modello ideale di decreto-legge pensato dai costituenti e il ricorso effettivo a tale strumento, determinando, da un lato, una grave lesione alla certezza del diritto, a causa di una produzione normativa instabile, caotica e spesso disordinata e dall'altro un preoccupante squilibrio tra Governo e Parlamento, tutto proteso a favore del primo, ha reso indispensabile “la tessitura di una rete di contenimento”, fatta di interventi legislativi, decisioni costituzionali e moniti presidenziali, orientati a ripristinare il modello secundum Constitutionem».

⁷ Una riflessione più ampia si trova in C. DI COSTANZO, *La produzione legislativa nella XVIII legislatura. Alcuni spunti di analisi a partire dai dati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022.

⁸ Dati rinvenibili sul [sito](#) del Senato. Sulla tendenza degli ultimi anni, si rinvia a E. AURELI, *L'uso del decreto legge nella XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in [federalismi.it](#), n. 3/2019; R. ZACCARIA, *L'uso delle fonti normative tra Governo e Parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2010, 4073 ss.; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla*



rappresentano circa un terzo della produzione normativa primaria statale. Tale tendenza è confermata anche nella XIX legislatura, visto che fino a luglio 2024 sono state approvate 131 leggi, ma 55 sono state quelle di conversione di decreti-legge⁹, tanto che il Presidente della Camera dei deputati ha comunicato di aver inviato una lettera al Presidente del Consiglio per segnalare che, relativamente all'uso della decretazione d'urgenza, una «riduzione sarebbe giusta e gradita»¹⁰.

Nonostante l'utilizzo "abnorme" del decreto-legge, soprattutto analizzando l'impatto quantitativo e qualitativo rispetto al modello di "normazione" previsto in Costituzione, dove viene posta al centro la "legge" (in senso formale)¹¹, l'atteggiamento della Corte costituzionale rispetto a tale fenomeno è sempre stato abbastanza prudente¹². La giurisprudenza costituzionale si è concentrata nel contrastare, in particolare, la reiterazione dei decreti-legge¹³ e la disomogeneità degli stessi¹⁴, ma è sempre stata più cauta sulla verifica dei presupposti di "straordinaria necessità e urgenza", già definita una clausola generale intrinsecamente elastica¹⁵.

La sentenza della Corte costituzionale n. [146/2024](#), che si inserisce nel più ampio c.d. caso Lissner, trae origine dai dubbi che il giudice remittente ha posto sull'esistenza dei presupposti

Corte costituzionale. Tendenze recenti, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1151 ss.; A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata 2006.

⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 13 luglio 2024, al [sito](#) della Camera. È in crescita il fenomeno della confluenza di più decreti-legge in un'unica legge di conversione, sul tema P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 5/2024.

¹⁰ Così il Presidente Fontana alla Cerimonia del Ventaglio presso la Camera dei deputati, 2 agosto 2024.

¹¹ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 428

¹² F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo*, Napoli, 2022, 97-98.

¹³ La già richiamata [sent. n. 360/1996](#), annotata su *Giurisprudenza costituzionale* del 1996 da F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale* (3157 ss.) e da S.M. CICCONE, *La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve* (3162). Sul punto, si rinvia anche a D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 1/2012, 55 ss.

¹⁴ [Corte cost., sent. 16 febbraio 2012, n. 22](#) con commento di C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, 503 ss. Con le [sentt. 23 maggio 2007, n. 171](#) e [30 aprile 2008, n. 128](#) la non omogeneità del contenuto del decreto-legge era stata già ritenuta un indice della possibile insussistenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza e, sulla base di tale premessa, sono state poi analizzate le singole disposizioni tra loro disomogenee per accertare la mancanza o la presenza di tale requisito. In tal senso anche [Corte cost., sentt. 24 luglio 2013, n. 237](#) e [25 febbraio 2014, n. 32](#).

¹⁵ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Usa ed abuso*, cit., 246.



formali di “straordinaria necessità e urgenza”¹⁶ dell’art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51¹⁷.

La disposizione oggetto del giudizio ha trovato immediata applicazione in un solo e unico caso, già predeterminabile prima dell’emanazione del decreto-legge, comportando la decadenza automatica di Stéphane Lissner da sovrintendente del Teatro San Carlo di Napoli.

La Corte costituzionale ha censurato, quindi, la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, giungendo a una delle rare dichiarazioni di illegittimità per tale ragione¹⁸.

2. Il d.l. n. 51/2023 nel quadro delle fondazioni lirico sinfoniche

È opportuno segnalare che il d.l. n. 51/2023 si inserisce in una lunga stagione di interventi normativi sulle fondazioni lirico-sinfoniche e, in particolare, sul ruolo del sovrintendente¹⁹. Il decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, infatti, ha disposto la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato²⁰ (con problematiche, ad esempio, sulla stabilizzazione dei contratti di lavoro²¹), prevedendo che il sovrintendente, tra le altre cose, svolga importanti funzioni relative agli aspetti finanziari (ad es. tiene i libri e le scritture contabili e predispone il bilancio d’esercizio) e diriga e coordini in autonomia, nel rispetto dei programmi approvati e del vincolo di bilancio, l’attività di produzione artistica della fondazione e quella connessa e strumentale, nonché, di concerto con il direttore

¹⁶ Per un’analisi dei precedenti che hanno affrontato il tema della mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, cfr. C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3/2022; A. SPERTI, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 6/2020.

¹⁷ D.l. convertito, con modif., nella l. 3 luglio 2023, n. 87.

¹⁸ I precedenti sono rinvenibili in Corte cost., [sentt. 23 maggio 2007, n. 171](#); [30 aprile 2008, n. 128](#) e [19 luglio 2013, n. 220](#).

¹⁹ Per un inquadramento della tematica, si rinvia a S. DE GÖTZEN, *Ordinamento e divenire delle fondazioni liriche*, in *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Trento, 2015, 405 ss.

²⁰ *Ex plurimis* A. DI MAJO, *Le neo-fondazioni della lirica: un passo avanti e due indietro*, in *Corriere Giuridico*, n. 1/1997, 114 ss; E. FRENI, *La trasformazione degli enti lirici in fondazioni di diritto privato*, in *Giornale diritto amministrativo*, n. 12/1996, 1115 ss.; A. MORA, *La “privatizzazione” degli enti lirico-musicali*, in G. Iudica (a cura di), *Fondazioni ed enti lirici*, Padova, 1998, 3 ss. Sul fenomeno della fondazione “legale” S. DE GÖTZEN, *Le “fondazioni legali” tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, 2011.

²¹ Da ultimo si vedano Cass., sez. unite, sentt. 22 febbraio 2023, nn. 5542 e 5556, secondo cui non sono convertibili a tempo indeterminato i contratti di lavoro con termine nullo stipulati con le fondazioni lirico-sinfoniche, contrapponendosi a una decennale giurisprudenza in senso contrario (sul punto anche [Corte cost., sentt. 11 dicembre 2015, n. 260](#) e [21 aprile 2011, n. 153](#)).



artistico, i programmi di attività artistica da sottoporre alla deliberazione del consiglio di amministrazione²².

Il ruolo del sovrintendente, come si può intuire, è centrale per realizzare una reale privatizzazione delle fondazioni e un'amministrazione che permetta una sana gestione economica, superando la necessità del risanamento da parte dello Stato come via ordinaria per la sopravvivenza di tali enti²³. Il sovrintendente, per questo, «è scelto tra persone dotate di specifica e comprovata esperienza nel settore dell'organizzazione musicale e della gestione di enti analoghi»²⁴. Come notato, però, lo Stato «non esce immediatamente dal settore musicale, ma offre le linee guida e lo strumento per un nuovo rapporto tra pubblico e privato»²⁵, che il sovrintendente deve concretizzare con la propria attività. Il sostegno economico dello Stato, ancora indispensabile per questo settore²⁶, richiede, infatti, di essere integrato da nuove politiche gestionali²⁷ e dalla partecipazione al finanziamento da parte di sponsor privati²⁸, invogliati anche attraverso le proposte concrete e dai progetti predisposti dall'amministrazione della stessa fondazione.

La trasformazione delle fondazioni in soggetti pienamente privatistici, ma indirizzati alla soddisfazione degli interessi collettivi e generali ricavabili dagli artt. 9 e 33 Cost., ancora oggi è, però, ostacolato da normative che risultano contraddittorie e da interventi indirizzati alla conservazione di forme di ingerenza pubblica. In pratica, il legislatore ha trasformato in soggetti di diritto privato enti pubblici che «effettivamente si connotavano sotto il profilo organizzativo, finanziario e funzionale, per la natura pubblicistica, e tali caratteri ha

²² Il sovrintendente, inoltre, nomina e revoca, sentito il consiglio di amministrazione, il direttore artistico, i cui requisiti professionali sono individuati dallo statuto.

²³ Ad esempio, tra i molti, d.l. 8 agosto 2023, n. 91. Sul punto D.P. PETRALIA *Il processo di risanamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche*, in *Aedon*, n. 2/2019, 162 ss.

²⁴ Art. 13, comma 2, d.lgs. 367/1996.

²⁵ G. IUDICA, *La "privatizzazione" degli enti lirici. Introduzione*, in Id. (a cura), *Fondazioni ed enti*, cit., XXII. Dubbi sull'effettiva privatizzazione degli enti lirici, a seguito della trasformazione in fondazioni, sono stati avanzati anche da A. MORA, *La "privatizzazione"*, cit., 12, il quale mette in evidenza l'assoggettamento a un controllo pubblico interno alla fondazione stessa, in quanto molti elementi che si considerano normalmente rientranti tra gli indici di pubblicità di un ente sono presenti nelle fondazioni musicali.

²⁶ M. IMMORDINO, *Le fondazioni teatrali e la loro ancora incerta collocazione tra pubblico e privato*, in *Nuove Autonomie*, n. 6/2005, 10.

²⁷ Ad esempio, il d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 contiene alcune disposizioni in materia di fondazioni lirico-sinfoniche al fine di ottimizzare l'efficienza produttiva ed economica degli enti lirici. Per tale ragione sono stati riconosciuti al Ministro della cultura penetranti poteri di coordinamento delle attività delle fondazioni, per assicurare economie di gestione e, in particolare, il contenimento delle spese di allestimento, dei costi delle scritture artistico-professionali, anche mediante lo scambio di materiale scenico, di corpi artistici e di spettacoli.

²⁸ Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. Codice dei beni culturali) ha introdotto nuove regole allo scopo di favorire la partecipazione di soci privati nelle fondazioni lirico-sinfoniche e stimolarne quel coinvolgimento che costituisce lo scopo principale del d.lgs. n. 367/1996.



mantenuto nei soggetti risultanti dalla trasformazione, nonostante il nomen, dettandone una disciplina di stampo chiaramente pubblicistico»²⁹.

In tale contesto si inserisce il d.l. n. 51/2023, oggetto della sentenza in commento, nel quale, però, sono affrontati argomenti molto diversi tra loro, come si può notare anche dalla stessa struttura del testo (quattro capi, di cui l'ultimo dedicato alle disposizioni di salvaguardia e di invarianza finanziaria).

Con il capo I sono state introdotte alcune disposizioni che mirano sia a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi degli enti previdenziali pubblici sia ad abbassare l'età massima del sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche. Con i capi II e III, invece, il Governo è intervenuto in materia di termini legislativi e di solidarietà sociale³⁰.

L'art. 2 del decreto-legge, che interessa in questa sede, è suddiviso in tre commi.

Il primo ridefinisce l'ambito soggettivo di operatività del divieto di conferimento di incarichi a titolo oneroso nelle fondazioni lirico-sinfoniche, riferendolo a tutti i soggetti che abbiano compiuto il settantesimo anno di età. La disposizione si inserisce a valle di numerosi interventi sul punto, visto la previgente formulazione, nel far riferimento ai soggetti già in servizio presso le fondazioni lirico-sinfoniche, poneva i termini di applicazione del divieto, per le pubbliche amministrazioni, del conferimento di incarichi a titolo oneroso a soggetti già collocati in quiescenza.

La disposizione introdotta dal comma 2, invece, prevede che il sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche cessi "in ogni caso" dalla carica al compimento del settantesimo anno di età.

Il comma terzo, infine, dettava (si utilizza il passato, visto l'esito della decisione in commento) una disposizione transitoria, la quale prevedeva la cessazione anticipata dalla carica a decorrere dal 1° giugno 2023 per i sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data dell'11 maggio 2023 (entrata in vigore del decreto), avessero compiuto il settantesimo anno di età, indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso.

Vista la centralità del sovrintendente per la realizzazione degli obiettivi che sono stati indicati nel 1996, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023 è sembrato andare in una direzione apposta, anche per il fatto che una chiusura così rapida del rapporto tra la fondazione lirico-sinfonica e il proprio sovrintendente non permetteva di garantire quell'esigenza di stabilità organizzativa e di programmazione a cui l'intera *ratio* degli interventi normativi tende.

Inquadrandolo il comma 3 all'interno delle singole fattispecie dell'art. 2 del d.l. n. 51/2023 appare evidente che l'intervento normativo fosse poco coerente rispetto agli obiettivi che la

²⁹ M. IMMORDINO, *Le fondazioni teatrali*, cit., 12.

³⁰ Ad esempio, si autorizza che le carte-valori postali possono prevedere una maggiorazione rispetto al valore facciale da destinare a finalità di natura solidaristica in relazione a emergenze nazionali o internazionali caratterizzate da effetti gravemente pregiudizievoli per le popolazioni, per le città o per l'ambiente.



normativa quasi trentennale ha tentato di perseguire. In effetti, se l'intento del legislatore è stato quello di eliminare una disciplina derogatoria e di privilegio per le fondazioni lirico sinfoniche e di fissare, a tal fine, un criterio anagrafico (settantesimo anno di età), questo si può rinvenire nell'art. 2, comma 1. Tale disposizione ha disposto l'integrale sostituzione del settimo periodo del comma 9 dell'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, il quale prevedeva che «*per il personale in quiescenza delle fondazioni liriche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica al raggiungimento del limite ordinamentale di età più elevato previsto per i dipendenti pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*». Bisogna notare che tale comma fu aggiunto dall'art. 10, comma 1-bis, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36³¹, in parziale deroga alla disciplina generale sull'attribuzione di incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori pubblici e privati collocati in quiescenza. In base alla disciplina generale a tali soggetti è possibile conferire incarichi o cariche solo a titolo gratuito e, con specifico riguardo agli incarichi direttivi e dirigenziali, solo per un anno. La *ratio* della disposizione è quella di contenere la spesa pubblica, come confermato dalla rubrica stessa dell'art. 5 (*"Riduzione delle spese nelle pubbliche amministrazioni"*), per evitare che lo Stato retribuisca chi già beneficia di una pensione a carico del bilancio pubblico italiano.

Nel 2022, quindi, è stata inserita una disposizione derogatoria destinata esclusivamente al personale in quiescenza delle fondazioni liriche, stabilendo che il divieto di conferimento di incarichi a titolo oneroso si applicasse al personale suddetto che avesse raggiunto il limite ordinamentale di età più elevato previsto per i dipendenti pubblici (mentre la regola generale fa evidentemente scattare il divieto in esame anche per i titolari dei trattamenti pensionistici anticipati maturati al compimento dei sessantacinque anni). Con l'art. 2 del d.l. n. 51/2023 il Governo ha abrogato la disposizione precedentemente in vigore, destinata al personale in quiescenza delle fondazioni liriche, stabilendo, invece, che «*alle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi, cariche e collaborazioni si applica al raggiungimento del settantesimo anno di età*»³².

Dopo tale modifica, con effetti evidentemente *pro futuro*, il Governo, con il comma 2, ha modificato un'ulteriore disposizione, ossia l'art. 13, comma 3, d.lgs. n. 367/1996. Prima di tale intervento normativo, infatti, si prevedeva che il sovrintendente cessasse dalla carica solo unitamente al Consiglio di Amministrazione (*rectius* il Consiglio di indirizzo) che lo aveva nominato o qualora fosse revocato per gravi motivi sempre dal Consiglio di Amministrazione, con deliberazione presa a maggioranza assoluta dei componenti. L'articolo 2 del decreto-legge

³¹ Recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR".

³² Tale limite di età, quindi, non si applica alle altre figure dirigenziali delle fondazioni lirico-sinfoniche, come ad esempio il direttore artistico, non comprendendosi appieno la *ratio* di tale disarmonia.



in esame aggiunge introduce una terza ipotesi di cessazione automatica dalla carica, rigidamente ancorata all'età, di cui il Consiglio di Amministrazione deve solo prendere atto, non potendo operare alcuna valutazione di merito.

Al fine di rendere immediatamente applicabile tale novella normativa ai rapporti in essere, il comma 3 dell'art. 2 del d.l. n. 51/2023 aveva stabilito la cessazione dei sovrintendenti che alla data di entrata in vigore del decreto avessero compiuto, come detto, il settantesimo anno di età.

Da un'analisi complessiva della disciplina prevista dall'art. 3 del d.l. n. 51/2023 emerge la volontà del legislatore di superare il divieto del conferimento dell'incarico legato al godimento di un trattamento pensionistico (che si applica, invece, a tutti gli altri enti pubblici) e di ancorarlo al solo dato anagrafico. Tale novella introduce quella che appare come un'ingiustificata limitazione ai diritti di coloro che non sono quiescenza, ma che, solo per aver compiuto settant'anni di età, non possono ottenere incarichi a titolo oneroso, scardinando del tutto la regola che vieta, in via generale, la possibilità di avere incarichi retribuiti a chi detiene un trattamento pensionistico. Tale innovazione, però, permette da un lato, di far ottenere incarichi e collaborazioni retribuite anche a soggetti in pensione sino al raggiungimento del settantesimo anno di età, mentre non permette la contrattualizzazione di soggetti ultrasettantenni che non siano in pensione o che, quand'anche lo siano, godano di un trattamento pensionistico esclusivamente all'estero, non gravando pertanto sulla spesa pubblica italiana. Inoltre, la norma pone l'età come unico riferimento per giustificare un trattamento discriminatorio nei confronti del soggetto ultrasettantenne, senza alcun riferimento al trattamento pensionistico nel nostro Paese.

La discriminazione in base all'età gode, però, nell'ordinamento dell'Unione europea, di un elevato grado di tutela. Esso trova, infatti, dei riferimenti espliciti nel TFUE (art. 19³³) e nella direttiva n. 2000/78 che stabilisce un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate su diversi motivi, tra i quali rientra espressamente anche l'età³⁴. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 21³⁵), inoltre, ha impresso un impulso importante verso la qualificazione del principio di non discriminazione in base all'età quale vero e proprio diritto fondamentale³⁶.

³³ L'art. 19 TFUE fonda le azioni dell'Unione per eliminare e contrastare «discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

³⁴ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, 27 novembre 2000.

³⁵ «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

³⁶ M. MARCHEGIANI, *Sul principio generale di non discriminazione in base all'età nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3/2010, 603. La stessa autrice afferma che «nell'ambito della



Lo sviluppo del divieto di discriminazione in base all'età è dovuto all'attività della Corte di giustizia che, a partire dal caso *Mangold*³⁷ (e successivamente in quello *Kücükdeveci*³⁸), ha inquadrato lo stesso divieto come un autonomo "principio generale"³⁹, che la direttiva 2000/78 si limita a rafforzare, specificandone i requisiti e il contenuto. La consacrazione del principio di non discriminazione in ragione dell'età da parte della Corte sembra corrispondere all'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione «*quale risulta, da una parte, dall'iscrizione dell'età come criterio di discriminazione vietato ai sensi dell'[ex] art. 13, n. 1, CE – ora art. 19 TFUE – e, dall'altra, dall'aver sancito il divieto di discriminazioni fondate sull'età come un diritto fondamentale, come risulta dall'art. 21, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*»⁴⁰.

Il divieto di discriminazione in base all'età, come emerge, è quello che acconsente a un più ampio margine di deroga per motivi che siano proporzionali e ragionevoli⁴¹. Tali eccezioni devono essere valutate, però, caso per caso⁴² e il giudice diventa il soggetto a cui è demandato concretamente il controllo sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità delle deroghe. Ad esempio, la Corte di Giustizia ha affermato che le disposizioni che autorizzano il libero recesso dal rapporto di lavoro con il lavoratore ultrasessantacinquenne non contrastano con l'ordinamento comunitario solamente ove non abbiano l'effetto di «*svuotare della sua sostanza l'attuazione del principio di non discriminazione*», e qualora «*siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima*»⁴³, ovvero se prendono «*altresì in considerazione la circostanza che gli interessati beneficino al termine della loro carriera professionale di una compensazione economica per mezzo della concessione di una pensione di vecchiaia*»⁴⁴. Anche la Corte costituzionale ha affermato che il divieto di discriminazione in

Convenzione europea, ad esempio, il divieto di discriminazione contenuto nell'art. 14 ha infatti essenzialmente carattere accessorio al godimento degli altri diritti riconosciuti dalla CEDU e lo stesso Protocollo 12, art. 1, non ricomprende un divieto generale di discriminazione tra privati e non impone neppure un obbligo per gli Stati di rimuovere le discriminazioni esistenti».

³⁷ CGUE, sent. 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*.

³⁸ CGUE, sent. 19 gennaio 2010, C-555/07, *Kücükdeveci*. Sul punto anche CGUE, sent. 3 giugno 2021, C-914/19, *Ministero della Giustizia c. G.N.* Sul punto cfr. V. CAPUANO, *Limiti di età ed accesso alla professione notarile tra diritti fondamentali e sistema contributivo nazionali*, *I Post di AISDUE*, n. 3/2021, 5 luglio 2021.

³⁹ CGUE, *Mangold* cit., par. 75; *Kücükdeveci* cit., par. 21.

⁴⁰ CGUE, Conclusioni dell'Avv. gen. Yves Bot, 7 luglio 2009, *Kücükdeveci*, par. 77.

⁴¹ R. COSIO, *La discriminazione per età*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2019, 1; D. SCHIEK, *Age discrimination before the ECJ – conceptual and theoretical issues*, in *Common Market Law Review*, 48:3 (2011), 779.

⁴² Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, sent. 7 dicembre 2021, n. 1032, punto 6.3: «*In definitiva, spetta a questo giudice, nella presente sede, verificare se sussistono le condizioni per prevedere nella fattispecie una disparità di trattamento "non discriminatoria" in ragione dell'età, in quanto oggettivamente e ragionevolmente giustificata da una "finalità legittima", laddove i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano "appropriati e necessari"*».

⁴³ CGUE, sent. del 5 marzo 2009, C-388/07, *The Queen*.

⁴⁴ CGUE, sent. 16 ottobre 2007, C- 411/05, *Félix Palacios de la Villa*.



base all'età è un principio generale, tanto da dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che autorizzavano il licenziamento *ad nutum* del lavoratore che avesse compiuto sessantacinque anni, ancorché privo dei requisiti per la pensione di vecchiaia⁴⁵.

3. L'ordinanza di rimessione

Già durante il dibattito parlamentare legato alla conversione del d.l. n. 51/2023 era stata segnalata la natura "personale" dell'art. 2, visto che è subito sembrata «grave e assolutamente priva dei necessari requisiti di necessità ed urgenza [...] la norma volta ad abbassare il limite di anzianità a settanta anni per i sovrintendenti degli enti lirico-sinfonici che sembra configurarsi come una vera e propria norma *contra personam*, finalizzata a liberare la carica al Teatro lirico San Carlo di Napoli e contro la quale l'attuale sovrintendente Stéphane Lissner, che avrebbe compiuto settanta anni lo scorso gennaio»⁴⁶, al fine di «liberare un'ulteriore ghiotta casella, quella di Sovrintendente e direttore artistico del Teatro San Carlo di Napoli, da rendere disponibile per incarichi più graditi nel risiko delle nomine – norma per la quale si è già profilato l'innesco di contenzioso»⁴⁷. In effetti, anche l'opinione pubblica ha ricollegato la modifica normativa alla necessità di "liberare" la posizione di amministratore delegato della RAI, ricoperta da Carlo Fuortes⁴⁸, il quale, infatti, si è dimesso l'8 maggio, mentre il 1° agosto è stato nominato sovrintendente della Fondazione Teatro San Carlo, la quale, in applicazione dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023, aveva già comunicato a Lissner la cessazione anticipata dal 1° giugno 2023 del rapporto di lavoro in essere, ma quest'ultimo si è opposto immediatamente.

Il 12 settembre 2023 la sezione lavoro del Tribunale di Napoli⁴⁹, dopo l'istanza cautelare ex art. 700 c.p.c. presentata da Lissner, ha ordinato «*alla convenuta di immediatamente*

⁴⁵ [Corte cost., sent. 7 luglio 1986, n. 176.](#)

⁴⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 23 maggio 2023, Allegato A, 7. In tale sede si sottolinea che «*tale norma risulta peraltro asistemica e contraddittoria anche rispetto alle decisioni che questo stesso Governo ha proposto o adottato negli scorsi mesi in merito all'età pensionabile di talune categorie di lavoratori, come nel caso della proposta avanzata dal Ministro Nordio per l'innalzamento da settanta a settantadue anni dell'età pensionabile per tutte le magistrature – ordinaria, contabile, amministrativa, militare e per l'Avvocatura dello Stato – o, come nel caso della norma approvata nell'ultimo proroga-termini, che ha innalzato l'età pensionabile dai settanta ai settantadue anni per tutti i medici del Servizio sanitario nazionale, decisioni proposte o già attuate che rendono ancora più incomprensibile il divieto di conferimento di incarichi al raggiungimento del settantesimo anno di età solo con riferimento ai sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Tra i numerosi articoli pubblicati sul tema, v. F. FLORIO, *Cdm, limite di età per i direttori delle fondazioni liriche, effetto domino sulla Rai: l'ad Fuortes verso il San Carlo di Napoli*, in [Open](#), 4 maggio 2023.

⁴⁹ Tribunale di Napoli, sez. lavoro, ord. 12 settembre 2023, n. 19882.



*reintegrare il ricorrente nel medesimo incarico già ricoperto in virtù del contratto individuale di lavoro stipulato tra le parti*⁵⁰.

Già in quella sede è stato evidenziato che, data la natura del procedimento, non fosse possibile affrontare le questioni relative alla legittimità costituzionale della normativa⁵¹, pur segnalando che «*ad un sommario esame, la stessa non appaia manifestamente infondata*»⁵².

Nell'ordinanza il giudice ha operato, quindi, un'interpretazione costituzionalmente conforme che ne escludesse la rilevanza, cioè nel senso che la normativa non fosse da applicarsi al caso in esame, anche per il fatto che Lissner non godesse «*di alcun trattamento pensionistico in quanto collocato in quiescenza con oneri a carico dello Stato italiano*», tanto che «*ne discende che la disposizione si attaglia esclusivamente a coloro che godano di un trattamento pensionistico in Italia in quanto collocati in quiescenza e, conseguentemente, già gravino a tale titolo sul bilancio statale*», rinviando, così, l'eventuale questione di costituzionalità al giudizio successivo⁵³.

Con l'ordinanza del 9 ottobre 2023, invece, la sezione lavoro e previdenza del Tribunale di Napoli, sul reclamo del Teatro San Carlo, ha affrontato nuovamente la vicenda, sollevando, questa volta, la questione di legittimità costituzionale, chiarendo che nelle more del giudizio fosse garantito il diritto di Lissner di continuare a mantenere il suo incarico⁵⁴.

Fin dal principio il Collegio ha esplicitato di non condividere la lettura del giudice di *primae curae* sulla non applicazione della normativa per l'assenza dell'erogazione di un trattamento

⁵⁰ Con il D.M. del 15 settembre 2023 è stata ordinata «*la reintegrazione di Stéphane Lissner nella carica di Sovrintendente della Fondazione "Teatro di San Carlo in Napoli"*».

⁵¹ Sulla configurabilità del giudizio incidentale sorto in un giudizio cautelare, si rinvia a G. MENEGUS, *Misura cautelare "ad tempus" e tutela d'urgenza di diritti di rilievo costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 23 giugno 2014.

⁵² Tribunale di Napoli, sez. lavoro, ord. n. 19882/2023 («*Infatti la sospensione, in attesa di una pronuncia della Corte Costituzionale, della procedura ex art. 700 c.p.c., connotata dai peculiari ed eccezionali caratteri dell'urgenza e della estrema celerità, si porrebbe in stridente contrasto con lo strumento azionato. Occorre pertanto fornire all'istante una decisione immediata sulla scorta del quadro normativo vigente e dell'interpretazione che meglio si esporrà nel prosieguo della motivazione che, orientata come meglio si dirà, rende in questa fase altresì non rilevante la questione di legittimità costituzionale potendo il giudizio essere deciso a prescindere dai rilievi sollevati dalla difesa dei contendenti*»).

⁵³ Sul rapporto intercorrente tra la tutela cautelare e il giudizio incidentale di costituzionalità si è occupato anche il Tar Bari, sez. III, ord. 8 aprile 2021, n. 128, in cui si afferma che «*nella fase cautelare, al fine di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, ove ne ricorrano i presupposti, con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, non può escludersi, quando gli interessi in gioco lo richiedano, una forma limitata di controllo diffuso che consente la concessione del provvedimento di sospensione, rinviando alla fase di merito, al quale il provvedimento cautelare è strumentalmente collegato, il controllo della Corte costituzionale, con effetti erga omnes*».

⁵⁴ Per una lettura più approfondita, si rinvia a F. PARUZZO, *Tra interpretazione conforme e giudizio di legittimità costituzionale: sul recesso intimato dalla Fondazione Teatro di San Carlo al Maestro Lissner*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2024, 183 ss.



pensionistico, visto che, nel caso in esame, ricorreva un'ipotesi di estinzione automatica del rapporto per effetto dell'intervenuta previsione (l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023), di cui il datore di lavoro si è limitato a prendere atto, tanto che «*ove la norma richiamata fosse, per qualunque motivo, ritenuta inapplicabile, in assenza di valido recesso, il rapporto di lavoro dovrebbe continuare inalterato*»⁵⁵. Inoltre, l'ordinanza ha analizzato complessivamente l'art. 2 del d.l. n. 51/2023, dato che «*i tre commi disciplinano fattispecie diverse con previsioni tra loro slegate ed avvinte solo da una necessità di organicità del sistema attraverso il riferimento al 70° anno di età quale limite per il conferimento degli incarichi e, quindi, per la loro cessazione*». Secondo tale lettura il primo comma si sarebbe limitato a disciplinare la fase afferente al conferimento degli incarichi nelle fondazioni liriche e riguarderebbe tutte le figure professionali che sono normalmente adibite a funzioni dirigenziali o direttive. Il secondo comma, al contrario, inserendosi nel d.lgs. n. 367/1996, avrebbe integrato l'art.13, rubricato "Il sovrintendente", aggiungendo tra le cause di cessazione dal servizio il raggiungimento del settantesimo anno d'età. Per garantire l'immediata applicazione di tale principio ai contratti in essere, il terzo comma chiariva che tale nuovo principio si dovesse applicare anche immediatamente.

L'ordinanza ha sottolineato che il criterio di interpretazione letterale, ritenuto ancora primario e fondamentale⁵⁶, non permetteva nessun'altra interpretazione all'art. 2 del d.l., in particolare ai commi 2 e 3⁵⁷, tanto che «*ove la norma fosse ritenuta legittima, in presenza del chiaro tenore letterale della previsione transitoria non potrebbe esservi spazio per alcuna interpretazione diversa da quella che ha condotto la Fondazione a comunicare al Sovrintendente la risoluzione del rapporto*».

Superando agilmente i dubbi sulla possibilità di sollevare la questione di costituzionalità in una fase cautelare⁵⁸, il giudice ha indicato come parametri per far emergere il vizio di legittimità costituzionale gli artt. 3, 97, 98 e, soprattutto, 77, comma 2, Cost.

⁵⁵ Tribunale di Napoli, sez. lavoro e previdenza, ord. 25 ottobre 2023.

⁵⁶ Non seguendo, fortunatamente, [Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1](#), cons. dir. 10, dove si afferma che «*l'interpretazione meramente letterale delle disposizioni normative, metodo primitivo sempre, lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica*».

⁵⁷ Sulla tendenza dei giudici a fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata attraverso «*interpretazioni evoluzioni, ricostruttive, spesso creative*», si rinvia a S. CASSESE, *Dentro la Corte*, Bologna, 2015, 288-289.

⁵⁸ Tribunale di Napoli, ord. 25 ottobre 2023 («*Sulla compatibilità della tutela urgente con il giudizio incidentale di costituzionalità, deve osservarsi che è principio costantemente affermato dalla stessa Corte Costituzionale che la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata anche nell'ambito di un procedimento avente natura cautelare ed anche laddove il giudice conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il Giudice fruisce [cfr. sul punto Corte Cost. [sentenze n. 325 del 2012](#), [n. 176 del 2011](#) e [n. 161 del 2008](#)]*»).



Con riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., l'ordinanza ha sottolineato che «*la norma è costruita ad personam cioè per lo specifico ed esclusivo incarico ricoperto da Lissner, il quale era l'unico Sovrintendente a trovarsi nella situazione prevista dalla norma e, cioè, l'aver compiuto il 70° anno di età prima dell'entrata in vigore della disposizione ed avere un incarico ancora in corso*», evidenziando il pericolo di una disparità di trattamento che non appariva giustificata da un'oggettiva esigenza di differenziazione, né dagli interessi oggetto di tutela desumibili dalla norma stessa e dalla sua *ratio*. In effetti, questo sarebbe rafforzato dalla lettura i lavori preparatori, dove si evince che la cessazione dalla carica di sovrintendente al compimento del 70° anno di età sarebbe volta a «*favorire il ricambio generazionale*», a «*consentire il turn over all'interno degli enti lirico-sinfonici*» e «*a nuove professionalità di emergere*»⁵⁹. In effetti, la “disciplina transitoria” non sembrava idonea al raggiungimento degli scopi indicati, non essendovi congruità tra i mezzi (risoluzione *ante tempus* di un unico rapporto a termine in tutta Italia) e i fini perseguiti (ricambio generazionale e, quindi, ingresso nel mercato del lavoro di un numero indeterminato di candidati per altrettanti posti vacanti). Per quanto riguarda gli artt. 97 e 98 Cost., assumendo la natura pubblicistica delle Fondazioni, il Giudice ha richiamato alcuni precedenti della Corte costituzionale relativamente al meccanismo di cessazione automatica *ex lege* di incarichi di funzioni dirigenziali⁶⁰ e una recente sentenza ([sent. 23 febbraio 2023, n. 26](#)) relativa alla cessazione dall'incarico del direttore amministrativo e di quello sanitario a seguito della nomina del nuovo direttore generale, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune norme regionali che ne disciplinavano la cessazione automatica dalla carica. Infine, ed è subito sembrato il parametro centrale per comprendere i limiti del decreto-legge, è stato sostenuto che l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023 difettasse dei requisiti di cui all'art. 77, comma 2, Cost., non ravvisandosi una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere. Il vizio sarebbe stato rappresentato dal fatto che non fosse stata dettata una disciplina organica di riordino delle fondazioni liriche, limitandosi, invece, a introdurre un limite di età per l'accesso agli incarichi e una specifica ipotesi di risoluzione automatica del rapporto di lavoro del solo sovrintendente.

Inoltre, è stato segnalato che la «*portata estremamente contenuta di tali disposizioni che non solo non introducono una riorganizzazione delle Fondazioni Liriche, ma coinvolgono anche un numero molto limitato di soggetti (i sovrintendenti in Italia sono solo 14), per cui appare*

⁵⁹ A.C. 1151 Supplemento, Relazione ATN al disegno di legge di conversione del d.l. n. 51/2023.

⁶⁰ Si richiama [Corte cost., sent. 10 marzo 2017, n. 52](#), cons. dir. 3.3 («*Questa Corte ha più volte affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità ad nutum o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali*»).



difficile configurare la necessità e l'urgenza», oltre dal fatto che la disposizione transitoria fosse applicabile a un unico soggetto.

4. La [sentenza n. 146/2024](#)

La [sentenza n. 146/2024](#) della Corte costituzionale ha dovuto sciogliere immediatamente il nodo sulla rilevanza della disposizione impugnata, ritenendo la normativa censurata applicabile al caso *de quo*, visto che rappresentava il fondamento giuridico del provvedimento di cessazione dall'incarico del sovrintendente del Teatro San Carlo.

Ogni comma dell'art. 2 del d.l. n. 51/2023, secondo la lettura della Corte costituzionale, è diretto a disciplinare (seppur in maniera non del tutto chiara) fattispecie differenti. I primi due commi incidono sulle fasi costitutiva e conclusiva del contratto di lavoro tra fondazioni lirico-sinfoniche e sovrintendenti, tanto che dall'entrata in vigore del decreto-legge, non è stato più possibile conferire l'incarico a chi avesse già compiuto 70 anni di età. In effetti, già nell'ordinanza di rimessione si poteva leggere che *«la legge [...] ben può disporre la cessazione del rapporto di lavoro al raggiungimento di un certo limite di età, di tal che dal momento di entrata in vigore della legge non possono stipularsi contratti con scadenza successiva al limite di età stabilito e, ove stipulati in violazione alla previsione di legge, il rapporto di lavoro cessi "in ogni caso" al compimento dell'età indicata»*⁶¹. Per tale ragione, la Corte, appoggiando la lettura del giudice rimettente, ha ritenuto che i commi 1 e 2 dell'art. 2 del d.l. n. 51/2023 operino solo *pro futuro*, ma non avrebbero potuto incidere sui contratti già stipulati. Per questi ultimi è stato immaginato il comma terzo, quando prevedeva che *«i sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, hanno compiuto il settantesimo anno di età cessano anticipatamente dalla carica a decorrere dal 1° giugno 2023, indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso»*. Questa distinzione, come si vedrà, rende evidente l'assenza dell'urgenza nel provvedere, anche per il fatto che la disposizione ha trovato applicazione esclusivamente sul contratto in corso tra la Fondazione San Carlo e Lissner. Potrebbero essere posti, inoltre, dei dubbi, ma di questi la Corte non tratta, se i sovrintendenti in carica che abbiano compiuto i 70 anni successivamente all'entrata in vigore possano essere o meno toccati dal comma 2 (visto che il terzo comma interveniva esclusivamente nel caso in cui l'età fosse stata superata), tanto che le ragioni sottese alle doglianze di Lissner sembrano potersi in parte estendere anche agli altri sovrintendenti eventualmente dichiarati cessati per il raggiungimento del 70° anno di età, ma che avevano alla data di entrata in vigore del decreto dei contratti in corso. In effetti, anche in tale situazione sembra emergere l'esigenza di tutelare il legittimo affidamento che è stato riposto in un contratto stipulato quando non c'era nessuna limitazione di età. Il fine del

⁶¹ Così l'ordinanza di rimessione.



“ricambio generazionale” per sole quattordici posizioni non può prevalere sulle aspettative di stabilità della posizione e del funzionamento amministrativo dell’ente, visto che molte scelte richiedono una programmazione artistica e finanziaria pluriennale. L’art. 2, comma 2 sembra essere il presupposto necessario del comma 3, anche se, *absit iniuria verbis*, il legislatore potrebbe aver prima immaginato l’obiettivo concreto da perseguire con il comma 3, ma ha dovuto poi inserire il comma 2 per garantire una maggiore coerenza del sistema ed evitare un’aperta violazione del principio di uguaglianza. Per questo sarebbe stato forse possibile per la Corte costituzionale operare una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, tema di cui è arduo, però, «*precisare i caratteri*»⁶². Con tali decisioni la Corte, accertata la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiarata l’incostituzionalità della disposizione oggetto della medesima, dichiara altresì l’illegittimità di altre disposizioni legislative, diverse da quella oggetto della questione, la cui incostituzionalità deriva come conseguenza della decisione adottata⁶³. In effetti esiste la possibilità che la Corte debba tornare in futuro su vicende di cui ha già trattato i contenuti fondamentali in questa sentenza. Infatti, l’art. 2, comma 2, del d.l. n. 51/2023 dovrebbe essere interpretato costituzionalmente illegittimo nel caso in cui trovasse applicazione nei confronti dei contratti in essere e non solo *pro futuro*. In effetti, come detto, i commi 2 e 3 sono strettamente legati, anzi “inseparabili”⁶⁴, in particolare se vengono riferiti ai contratti in corso già stipulati prima dell’emanazione del decreto-legge.

Dopo questa premessa, necessaria vista le differenze interpretative tra i giudici di merito, la Corte ha svolto un inquadramento sull’organizzazione della funzione normativa⁶⁵, che «è strettamente connessa sia alle finalità permanenti dello Stato apparato e ai suoi rapporti con la società, sia al modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali», tanto che sull’ «assetto delle fonti del diritto costituisce, pertanto, una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico»⁶⁶. Per la Corte, infatti, la stessa liberal-democrazia impone che alcuni principi normativi e regole giuridiche non possano essere modificati dalla maggioranza.

⁶² G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetto, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 132.

⁶³ Come permesso dall’art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87/53. Sul punto già A.M. SANDULLI, *Il giudizio sulla legge*, Milano, 1963, 69 ss.

⁶⁴ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 132.

⁶⁵ Un passaggio che per F. FABRIZZI, *Una sentenza*, cit., 78 sarebbe una «*actio finium regundorum* [...] necessaria a garantire che l’assetto tra i poteri descritto in Costituzione venga effettivamente rispettato ed è pertanto uno di quei casi in cui la Corte opera non tanto come giudice dei diritti, ma come giudice dei conflitti, in funzione di arbitro tra poteri». La sentenza, inoltre, sembra essere caratterizzata da una volontà fortemente “pedagogica”, che mira a ricordare il *Sollen* del quadro costituzionale, per questo non è un caso che il relatore della sentenza abbia lungamente trattato il tema del decreto-legge (paradigmaticamente G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989; IDEM, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. Simoncini [a cura di], *L’emergenza infinita*, cit., 63 ss.).

⁶⁶ [Corte cost., n. 146/2024](#), cons. dir. 4.



Soprattutto nella forma di governo parlamentare si concretizza il ruolo centrale dei partiti politici, i quali permettono la formazione del rapporto di fiducia tra il Governo e il Parlamento e la costruzione dell'indirizzo politico (di cui, secondo la Corte, sarebbe «propulsore» l'Esecutivo⁶⁷). Proprio a tutela del disegno costituzionale non si «può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica»⁶⁸.

La Corte, neppure troppo implicitamente, ritiene che l'abuso del decreto-legge colpisca le fondamenta del nostro sistema costituzionale⁶⁹. Il decreto-legge, infatti, dovrebbe essere uno strumento eccezionale, utilizzato essenzialmente per affrontare una situazione di fatto imprevedibile a cui segue la necessità e l'urgenza di provvedere, tanto che «l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste»⁷⁰.

Negli ultimi anni la Corte, similmente al giudice amministrativo quando è chiamato a sindacare l'eccesso di potere⁷¹, ha identificato alcune figure sintomatiche per individuare e sanzionare l'assenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza⁷². In effetti l'art. 77 Cost. imporrebbe implicitamente «una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge»⁷³ dal punto di vista oggettivo e materiale o funzionale e finalistico. L'urgenza di intervenire può riferirsi, quindi, a diverse norme legate sia dalla natura simile delle fattispecie trattate sia dalla necessità di affrontare una situazione complessa e variegata. Tale circostanza, però, può richiedere interventi eterogenei, ponendosi dei dubbi sull'utilizzo di un unico decreto-legge. L'omogeneità (termine analogo a quello utilizzato per valutare

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, cons. dir. 4-5 («La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari. [...] L'art. 77 Cost. attribuisce al Governo il potere di adottare decreti-legge, ma il Governo non può dare un'interpretazione talmente ampia dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto-legge e della legge di conversione»).

⁷⁰ [Corte cost., sent. 27 gennaio 1995, n. 29](#), cons. dir. 2.

⁷¹ V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2012.

⁷² [Corte cost., sent. n. 22/2012](#), cons. dir. 3.3.; [sent. 18 luglio 2023, n. 151](#), cons. dir. 4.2. Per una riflessione si rinvia a S.M. CICONETTI, [Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?](#) in questa [Rivista, 2012](#) (28.11.12)

⁷³ [Corte cost., sent. 18 gennaio 2022, n. 8](#), cons. dir. 6.1.



l'ammissibilità del *referendum* abrogativo⁷⁴) non richiede che il decreto-legge tratti esclusivamente una specifica e limitata materia, ma piuttosto che le sue disposizioni siano collegate a una finalità comune e presentino una coerenza intrinseca dal punto di vista funzionale e teleologico⁷⁵. In effetti, anche in presenza di atti con contenuti multipli, sebbene le disposizioni possano essere eterogenee dal punto di vista materiale, queste devono comunque convergere verso un obiettivo comune e tendere tutte a una finalità unitaria, anche se caratterizzata da una notevole ampiezza⁷⁶. Per tale ragione un decreto-legge che includa disposizioni incongrue rispetto alla sua finalità supererebbe i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e comprometterebbe il ruolo del Parlamento nel processo legislativo. Infatti, data la brevità del termine entro il quale le Camere devono decidere se e con quali emendamenti approvare la legge di conversione del decreto-legge, l'eterogeneità del provvedimento governativo impedisce un esame e una discussione parlamentare approfonditi sul merito del testo normativo. Per rispettare la funzione legislativa affidata al Parlamento, quindi, è necessario, che l'oggetto su cui intervenire sia ben delimitato. In assenza di tali condizioni, il decreto-legge si trasforma in un inappropriato "disegno di legge con urgenza garantita"⁷⁷, dove è possibile includere le disposizioni più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione venga approvata.

Analizzando con attenzione l'oggetto del giudizio, cioè l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023, sembra abbastanza evidente una divergenza tra l'intervento normativo e le finalità enunciate nel preambolo del decreto-legge, che può essere assunto come indice intrinseco per valutare la necessità e l'urgenza del decreto-legge stesso, oltre che l'omogeneità⁷⁸. Tali obiettivi, che attengono alla «*straordinaria necessità e urgenza di stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche*», non si legano in alcun modo, però, alla cessazione degli incarichi in corso. In effetti, incidere sui contratti in essere si pone in controtendenza, come detto, rispetto agli interventi normativi degli ultimi anni. Per questo, anche se le fondazioni lirico-sinfoniche sono centrali per tutelare alcuni interessi fondamentali in ambito culturale e musicale, i richiami del preambolo non sono stati sufficienti a giustificare l'utilizzo della decretazione d'urgenza, soprattutto se la normativa introduceva esclusivamente un limite di età per i sovrintendenti. Inoltre, una cessazione immediata dall'incarico era destinata a

⁷⁴ Sul punto F. MODUGNO, *Referendum e decreto-legge a confronto*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1998, 67 ss.

⁷⁵ [Corte cost., sent. 27 giugno 2018, n. 137](#), cons. dir. 5.1.

⁷⁶ [Corte cost., sent. 22 novembre 2016, n. 244](#).

⁷⁷ Basti pensare alle disposizioni dei regolamenti di Camera e Senato che garantiscono tempi ben scanditi per l'esame del disegno di legge di conversione.

⁷⁸ Seguendo [Corte cost., sent. n. 171/2007](#), cons. dir. 6. Già nelle [sentt. 22 luglio 1996, n. 270](#) e [29 luglio 1996, n. 330](#) la Corte aveva utilizzato elementi intrinseci o estrinseci per individuare le ragioni dell'emanazione del decreto-legge, come nota A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 426 ss.



ripercuotersi sulla programmazione dell'attività dell'ente e sulle scelte di breve-lungo periodo (es. accordi di sponsorizzazioni private).

La Corte rinviene la disomogeneità del decreto-legge analizzando, inoltre, sia il titolo sia le singole disposizioni, non essendo emersi neppure durante la discussione parlamentare elementi a supporto della straordinaria necessità e urgenza d'intervenire. La Corte non contesta certamente l'esigenza di porre rimedio a incongruenze o disarmonie del tessuto normativo, ma l'uso della decretazione d'urgenza⁷⁹, soprattutto quando viene introdotta una disciplina di «*minuto dettaglio, dal contenuto eterogeneo rispetto ai pur molteplici e variegati oggetti del decreto-legge in cui è confluita*»⁸⁰: dall'immediata cessazione dei singoli incarichi di sovrintendente (*rectius* il singolo incarico di Lissner) emerge l'insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, tanto che, anche a seguito dell'udienza⁸¹, la Corte non ha compreso appieno il senso di far decorrere dal 1° giugno 2023 la più volte citata decadenza.

Infine, la Corte lega, in una sorta di *obiter dictum*, l'eterogeneità dei decreti-legge con il tema della chiarezza della legge, richiamando la [sentenza n. 110/2023](#), con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione introdotta dalla Regione Molise (art. 7, comma 18, della l. r. n. 8/2022) per violazione dell'art. 3 della Costituzione⁸². La norma in questione era caratterizzata da una formulazione oscura e imprecisa, che rendeva impossibile l'applicazione uniforme e prevedibile della legge. La Corte ha sottolineato che l'indeterminatezza della disposizione violava il principio di legalità e comprometteva la possibilità per i cittadini di difendersi in giudizio, creando incertezza giuridica. In effetti, anche in questo caso sembra essere stata posta in secondo piano la necessità di garantire la chiarezza nelle disposizioni normative, in modo da permettere un'applicazione coerente e non arbitraria rispetto ai diritti e agli interessi dei cittadini⁸³. Per la Corte, infatti, «*le norme intruse nel testo di un decreto-legge [...] danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di*

⁷⁹ [Corte cost., sent. n. 171/2007](#), cons. dir. 6.

⁸⁰ [Corte cost., sent. n. 146/2024](#), cons. dir. 12.

⁸¹ *Ibidem*, «*Il dibattito che ha accompagnato la conversione in legge non consente di individuare, con precipuo riguardo alla disposizione transitoria di cui si discute, la straordinaria necessità e urgenza di intervenire con la risoluzione anticipata dei rapporti di lavoro in corso, secondo una decorrenza (1° giugno 2023) che la stessa difesa dello Stato, a fronte della richiesta di chiarimenti formulata in udienza, non ha correlato in modo convincente ai presupposti di cui all'art. 77 Cost.*».

⁸² [Corte cost., 5 giugno 2023, sent. n. 110](#). Ex plurimis si vedano A.A. ARABIA, *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2/2024; P. C[OSTANZO], *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in questa [Rivista](#), 2023/II, 461; L. DI MAJO, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, [ivi](#), 715; N. FERRACUTI, *Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto*, [ivi](#), 2024/I, 91. Sul tema dell'oscurità della legge G. VALENTINI, *La segnalazione da parte del Consiglio di Stato della legislazione oscura, imperfetta od incompleta al Governo*, in [federalismi.it](#), n. 15/2023.

⁸³ Sul tema, v. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari-Roma, 2010, 117 ss., il quale già immaginava l'incostituzionalità delle "leggi incomprensibili".



problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto [...] la certezza del diritto, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità»⁸⁴. Forse in questo caso non erano stati violati gli standard minimi di intellegibilità delle proposizioni normative, ma le divergenze interpretative dei giudici chiamati ad applicare la disposizione e la difficoltà di comprendere la ratio ispiratrice dell'intero intervento normativo hanno indotto la Corte a lanciare un alert al legislatore, perché i decreti fortemente disomogenei potrebbero essere in futuro dichiarati costituzionalmente illegittimi per la loro oscurità e cripticità⁸⁵.

5. Il "decreto-legge" personale (o singolare): tra violazione del legittimo affidamento e del buon andamento dell'Amministrazione

Come emerge dall'intera vicenda, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023 sembra mirasse esclusivamente a far decadere Lissner da sovrintendente del Teatro San Carlo di Napoli, permettendo all'ente di accertare una causa automatica di cessazione del contratto (forse la nuova disciplina è stata tarata proprio sull'età di Lissner). In effetti, era chiaro fin dall'emanazione del decreto-legge che tale disposizione fosse immediatamente applicabile a un solo soggetto, cioè Lissner, essendo l'unico sovrintendente (dei quattordici presenti in Italia) a trovarsi nella situazione prevista dalla norma e, cioè, l'aver compiuto il 70° anno di età all'entrata in vigore della disposizione, non godere di trattamenti pensionistici in Italia e avere un incarico ancora in corso.

La disposizione difettava, quindi, dei canonici requisiti della generalità e dell'astrattezza. Il primo elemento farebbe «riferimento al numero dei soggetti ai quali la norma si rivolge o, per meglio dire, per i quali è in qualche modo efficace»⁸⁶ e qui sarebbe ridotta a solo un soggetto, come detto Lissner. Anche relativamente all'astrattezza, è noto che «l'oggetto proprio della norma giuridica è non già "il volere un fatto o un avvenimento"», ma «l'azione in quanto compiuta, il fatto o l'avvenimento già accaduto o verificato»⁸⁷ e non si può negare che già in fase di redazione della disposizione (anche con una semplice e superficiale analisi dell'impatto

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 146/2024, cons. dir. 8.

⁸⁵ La pronuncia n. 110/2023 richiama i suoi precedenti interventi in materia, in particolare nell'ambito del diritto penale, a partire dalla sent. 8 giugno 1981, n. 96, in cui affermò il principio per il quale il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati», dichiarando costituzionalmente illegittimo il reato di plagio (art. 603 del codice penale).

⁸⁶ F. MODUGNO, *Norma giuridica (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Milano, 1978, 344.

⁸⁷ *Ibid.*, 343.



della regolazione⁸⁸) fosse noto che quella fattispecie avrebbe toccato un solo caso. E queste due caratteristiche, cioè il carattere della generalità e dell'astrattezza, non valgono «*a contraddistinguere la norma in quanto giuridica, ma si rinviene in ogni norma, rappresentando un modo, o meglio un corollario, della obiettivazione della norma o regola di condotta o di azione in generale*»⁸⁹.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023, quindi, sembrerebbe incarnare la nozione di "*legge provvedimento*"⁹⁰, per tradizione rinvenibile negli studi di Cammeo⁹¹, che richiama una crasi tra la forma della legge e le caratteristiche dell'atto amministrativo.

È opportuno segnalare, però, che per una legge priva dei caratteri della generalità e astrattezza, quindi destinata a produrre effetti nei confronti di un solo soggetto o di una ristretta cerchia di soggetti in relazione a una fattispecie concreta⁹², sembra potersi utilizzare anche la formula di legge singolare o *ad personam*⁹³, visto «*sono personali tutte le norme che si riferiscono a situazioni determinate o determinabili dal momento in cui manifestano la loro efficacia*»⁹⁴.

Da queste precisazioni emerge che quella della legge provvedimento è una categoria tutt'altro che unitaria, al cui interno si annoverano molteplici atti normativi variamente denominati (leggi concrete, singolari, esecutive, di approvazione, di autorizzazione, nonché, le stesse leggi di interpretazione autentica, quantomeno quando non abbiano un contenuto

⁸⁸ Il disegno di legge di conversione del decreto, come già detto, era ovviamente accompagnato dalla documentazione tecnica richiesta.

⁸⁹ F. MODUGNO, *Norma giuridica*, cit., 345.

⁹⁰ Per C. DELLA GIUSTINA, *I decreti-legge a efficacia differita durante l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 211 (2022), 100 «*al fine di evitare una normalizzazione di "decreti-legge provvedimento", che sono lo strumento di gestione di crisi, si potrebbero progettare sistemi di intelligenza artificiale idonei a elaborare una previsione dello stato di emergenza*». Si potrebbe obiettare, però, che l'intelligenza artificiale non ha capacità divinatorie, ma può solo analizzare dati già a disposizione.

Per M. LOSANA, *Le leggi provvedimento: un tentativo di sistematizzazione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2021, 511 il modello di decretazione d'urgenza disegnato dalla nostra Costituzione è "provvedimentale".

⁹¹ L'espressione è comunemente fatta risalire a F. CAMMEO, *Delle manifestazioni di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. III, Milano, 1901, 94, nota 1 usata in riferimento alle «*leggi-provvedimento 4 luglio 1886 per riordinare la circoscrizione delle provincie di Bologna e Ravenna; 19 luglio 1904 per l'erezione a Comune di Campo dell'Elba colla riunione di frazioni di Comuni diversi*».

⁹² Nella giurisprudenza costituzionale sono definite leggi provvedimento quelle che «*incidono su un numero determinato e limitato di destinatari*» e che hanno «*contenuto particolare e concreto*» ([Corte cost., sent. 20 novembre 2013, n. 275](#), cons. dir. 6.1).

⁹³ Sul punto F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Milano, 1978, 506-513.

⁹⁴ *Ibid.*, 512.



generale e astratto⁹⁵⁾⁹⁶, ma è stata sottolineata l'impossibilità di ricondurre le numerose *species* a un unico *genus*⁹⁷. Com'è noto, il tratto comune di queste diverse tipologie di leggi è quello di avere un contenuto puntuale e concreto, pur rivestendo la forma tipica della legge. Il giudice delle leggi sottopone, però, questi atti normativi a uno stretto scrutinio di costituzionalità sia sotto il profilo della non arbitrarietà sia dell'irragionevolezza della scelta del legislatore. Per tali ragioni non vi possono essere forme di sindacato differenziate in ragione del "tipo" di "legge-provvedimento" che di volta in volta viene sottoposta al sindacato della Corte costituzionale, la quale applica sempre uno "scrutinio stretto di ragionevolezza"⁹⁸.

L'art. 2, comma 3, d.l. n. 51/2023, che ha comportato effetti "negativi" nei confronti dell'unico soggetto a cui era applicabile, è sicuramente innovativo⁹⁹, potendo, per tale ragione, essere definito (astruendo tali caratteristiche all'intero atto per rendere evidente la distorsione realizzatasi) come un "decreto-legge singolare", il quale ha violato il principio di eguaglianza¹⁰⁰, anche perché proprio «*in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, del comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati*»¹⁰¹. Riflettendo con più attenzione, si può notare che la norma censurata toccava un rapporto di lavoro, reciso da un atto immediatamente applicabile e innovativo¹⁰². Anche se la Corte non ha affrontato direttamente il tema della lesione dell'art. 3 Cost. (ma sollevato dal *giudice a quo*¹⁰³), l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023 si poneva in contrasto con detto parametro, soprattutto per la lesione del legittimo

⁹⁵ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 184 ss.

⁹⁶ G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano, 2013, 59 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, 144 ss.; A. PACE, *Postilla in tema di leggi provvedimento (autoapplicative)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2010, 3748 ss.

⁹⁷ G. ARCONZO, *Contributo*, cit., 84-85.

⁹⁸ *Contra* C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2002, 3235 ss., per il quale sarebbe necessaria la tipizzazione degli scrutini stretti in ragione della diversa struttura delle leggi provvedimento.

⁹⁹ Per C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 6 «*non dovrebbe essere dubbio che carattere personale rivestano le disposizioni transitorie*». Per una riflessione relativa al giudizio sulle leggi provvedimento esecutive, *ivi*, 155 ss.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 47.

¹⁰¹ [Corte cost., sent. 27 luglio 2020, n. 168](#), cons. dir. 15.

¹⁰² Come emerge chiaramente in A. RIPEPI, *La Corte*, cit., 1, la pronuncia «*si segnala per la vocazione interdisciplinare e per l'importanza dei temi trattati (o anche solo accennati), che variano dal diritto costituzionale all'amministrativo, senza dimenticare, ovviamente, il diritto del lavoro*».

¹⁰³ Come nota F. FABRIZZI, *Una sentenza*, cit., 76 «*la Corte costituzionale nello scrutinare "in ordine logico" le censure, ha preso le mosse dall'art. 77 Cost., "in quanto investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria", e, nel dichiarare fondata la questione, non ha avuto bisogno di valutare le altre censure, ritenendole assorbite*».



affidamento¹⁰⁴. La disposizione censurata, prevedendo la decadenza *ex lege* dalla carica di sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche di chi avesse già compiuto il settantesimo anno di età, senza che alcuna ragione di natura pubblicistica ne giustificasse la portata retroattiva, determinava, infatti, una risoluzione automatica di contratti già in atto, in lesione della tutela dell'affidamento dei dipendenti interessati, ponendosi in contrasto con il principio del legittimo affidamento nella stabilità dei rapporti giuridici. La tutela del legittimo affidamento, inteso come corollario della certezza del diritto, è un principio connaturato allo Stato di diritto, riconducibile, quanto a fondamento costituzionale, all'art. 3 Costituzione¹⁰⁵, ed è una situazione trasversale e flessibile, che deve la sua emersione nel nostro ordinamento anche grazie alle letture sviluppatesi nella giurisprudenza tedesca¹⁰⁶ e nell'ambito del diritto dell'Unione europea, tanto che per molto tempo si è registrato (e forse ancora si registra) un diverso grado di tutela su tale principio tra il livello sovranazionale e quello interno¹⁰⁷. Per la giurisprudenza costituzionale il legittimo affidamento risulta sacrificabile, in esito a un giudizio di bilanciamento con ulteriori diritti e valori costituzionali, solo in seguito a eccezionali esigenze pubbliche inderogabili. Tale bilanciamento, però, deve essere sottoposto a uno scrutinio rigoroso di ragionevolezza¹⁰⁸ e proporzionalità¹⁰⁹. La giurisprudenza europea ha importato da quella tedesca un controllo di proporzionalità incentrato su tre fasi di giudizio¹¹⁰ ed è, quindi, opportuno verificare se le misure previste superino questi "test", già largamente utilizzati¹¹¹. Il primo controllo che va effettuato è quello dell'idoneità (*Geeignetheit*), che

¹⁰⁴ Per R. DICKMANN, *Gli eccessi*, cit., 56 «la Corte invece non pondera tale disposizione quale norma legislativa in luogo di provvedimento, o più propriamente di contratto, visto che determina ope legis la risoluzione di uno specifico rapporto di lavoro "indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso"; infatti a tal fine si sarebbe dovuto svolgere un apposito procedimento amministrativo, con relativa istruttoria dove documentare le ragioni dell'Amministrazione e consentire la partecipazione dell'interessato per far valere le proprie. A parere personale questo ulteriore argomento sarebbe stato rilevante nel percorso argomentativo seguito dalla Corte in tema di uso improprio del decreto-legge nella dimensione del sistema delle fonti, visto che la disposizione contestata risulta viziata proprio sotto il profilo del suo improprio modo d'uso».

¹⁰⁵ Da ultimo [Corte cost. sentt. 3 giugno 2022, n. 136](#) e [25 luglio 2022, n. 188](#).

¹⁰⁶ Recentemente, in ambito tributario, si veda BVerfG, 14 dicembre 2022, 2BvL 7/13.

¹⁰⁷ F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in [Rivista AIC](#), 4/2017.

¹⁰⁸ Per il legame tra ragionevolezza e uguaglianza, si rinvia a G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 27 ss.

¹⁰⁹ Un'analisi degli indici sintomatici della lesione del legittimo affidamento da parte del legislatore si trova in F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Napoli, 2018, 171 ss.

¹¹⁰ Per un'approfondita ricostruzione, si veda G. SCACCIA, *Il controllo di proporzionalità della legge in Germania*, in *Annuario di diritto tedesco*, 2002, 409-445.

¹¹¹ Tra i molti G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2017. In lingua inglese, *ex plurimis* N. EMILIOU, *The principle of proportionality in European law: a comparative study*, Kluwer Law International, 1996; K. SHAW, *The Court of Justice of the European Union: Subsidiary and Proportionality*, Brill Nijhoff, 2018.



riguarda la relazione positiva tra strumenti legislativi e indirizzi politici. In altre parole, bisogna domandarsi se la disciplina sia idonea a raggiungere l'obiettivo prefissato. Il secondo test da eseguire è quello della necessità (*Notwendigkeit*) o regola del "mezzo più mite". Il controllo presuppone il positivo riscontro della idoneità dell'atto: un mezzo "inutile" o inidoneo, infatti, non potrà di certo essere necessario. Più precisamente, il controllo di necessità postula l'esistenza di diverse misure legislative, parimenti idonee alla realizzazione di un interesse statale, individuando quello capace di realizzare l'obiettivo e che leda il meno possibile gli altri diritti e interessi coinvolti. La terza, e forse più delicata fase, è quella del bilanciamento di interessi e valori (*Abwägung*), che deve cogliere il valore politico e sociale sotteso alla normativa, per sottoporlo poi ad una valutazione costi-benefici e commisurare i sacrifici patiti dal singolo con i vantaggi conseguiti dalla collettività. Tale controllo è ancor più importante quando vengono in rilievo i diritti fondamentali e la loro limitazione deve avvenire nella misura considerata opportuna. Invero, il perseguimento di un ragionevole interesse generale, in altri termini, deve essere considerato motivo sufficiente per giustificare una limitazione nell'esercizio di libertà costituzionali, con la specificazione che, dinanzi a questi interventi limitativi, il diritto fondamentale va difeso da imposizioni "eccessivamente onerose". Anche se non si è arrivati a esplicitare le varie fasi del controllo, proprio tale operazione ha permesso di far emergere che la lesione dell'affidamento di Lissner sulla prosecuzione di un contratto già stipulato non fosse giustificato da un'esigenza di pubblico interesse costituzionalmente meritevole di tutela. La disciplina censurata costituiva una norma provvedimentale *ad personam* (o, come detto, singolare), creata "su misura" attraverso l'adozione di norme formalmente generali e astratte, ma modulate su uno specifico caso, e, come tale, anche se la Corte non ha affrontato il punto per l'assorbimento rispetto all'art. 77 Cost., lesiva dell'art. 3 Cost. Lo *strict scrutiny* della Corte (anche se in questo caso indirizzato più che altro verso i presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge, ma la disposizione sarebbe stata probabilmente dichiarata illegittima anche se introdotta con una "legge formale"), quindi, ha permesso al giudice costituzionale di individuare e sindacare la "causa ultima" della norma prevista dal comma 3 dell'art. 2 del decreto-legge, cioè la decadenza del solo Lissner, non essendo necessario che «*il provvedimento personale sia stato espresso con una formula generale, se in sede di interpretazione risulti che il provvedimento che, secondo lettera, sarebbe generale, invece era sostanzialmente individuale. Volontà della legge non è infatti quella apparente, ma quella sostantiva*»¹¹².

Il giudice rimettente ha indicato come parametro anche la violazione degli artt. 97 e 98 Cost., e, in particolare, del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione e dell'impegno dei pubblici impiegati al «*servizio esclusivo della Nazione*». Il divieto di conferimento di incarichi al raggiungimento di una certa età, come anticipato, non può essere

¹¹² C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 55, nota 81.



considerata una riforma generale del settore, tale da giustificare l'immediata decadenza degli incarichi in corso¹¹³, tanto più che si tratta di contratti a tempo determinato, destinati comunque a cessare entro breve tempo. La disposizione transitoria, al contrario, avrebbe potuto influenzare negativamente la gestione della fondazione (anche in considerazione del fatto che la decadenza dalla carica di sovrintendente comporta anche la decadenza del direttore artistico). In effetti, la Corte ha più volte affermato che il ricambio generazionale «*deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione*»¹¹⁴. Incidere così bruscamente sui sovrintendenti, di cui è nota la specifica esperienza professionale e la profonda conoscenza dell'ambiente e della struttura in cui operano, voleva dire rischiare di rallentare l'efficiente andamento dei servizi, violando il principio di continuità dell'azione amministrativa, che è strettamente correlato a quello di buon andamento, visto che l'ente avrebbe perso la figura apicale, il sovrintendente, artefice della programmazione nonché dei rapporti sia artistici sia finanziari.

Sembra possibile operare una comparazione, come fa il giudice *a quo*, con lo *spoil system*, in particolare con quello definito *una tantum*, che dispone «*la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali in corso di svolgimento alla data della loro entrata in vigore*»¹¹⁵. Questi interventi sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi perché violano i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità, poiché alternano la «*chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione*»¹¹⁶. Questi meccanismi di decadenza automatica sono stati ritenuti compatibili con l'articolo 97 Cost. esclusivamente qualora si riferiscano agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo¹¹⁷ o a figure apicali, quali quelle contemplate dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165¹¹⁸. Per il rimanente personale dirigenziale (categoria in cui sono inclusi anche gli incarichi affidati a soggetti esterni all'amministrazione) la decadenza automatica, o meramente discrezionale è stata, invece, costantemente ritenuta incompatibile con l'art. 97 Cost.¹¹⁹.

Particolarmente delicato è lo *spoil system* «*una tantum*» realizzato con decreto-legge¹²⁰, perché si concretizza in un atto direttamente deliberato dal Governo e ontologicamente provvisorio. E a tale fattispecie sembra avvicinarsi il caso in esame, visto che il terzo comma

¹¹³ [Corte cost., sent. 16 giugno 2006, n. 233.](#)

¹¹⁴ [Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 83.](#)

¹¹⁵ G. PROIA, *Leggi provvedimento e leggi singolari (partendo dal diritto del lavoro)*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, num. st. 2022, 183.

¹¹⁶ [Corte cost., sent. 11 aprile 2011, n. 124](#), cons. dir. 4.

¹¹⁷ [Corte cost. sent. 28 ottobre 2019, n. 304.](#)

¹¹⁸ Si tratta degli incarichi di Segretario generale nei ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente. Sul punto [Corte cost., sent. 5 febbraio 2010, n. 34.](#)

¹¹⁹ *Ex plurimis* [Corte cost., sentt. 11 aprile 2011, n. 124](#) e [22 luglio 2011, n. 228.](#)

¹²⁰ Es. art. 2, comma 20, d.l. 6 luglio 2012, n. 95.



dell'art. 2 del d.l. 51/2023 si è limitato a prescrivere la cessazione dall'incarico del sovrintendente a far data dal 1° giugno 2023, rendendo evidente come la disposizione in esame non assolvesse ad alcuna funzione di disciplina transitoria volta a consentire la corretta attuazione di una riforma più generale né, tantomeno, la riorganizzazione amministrativa dell'ente.

Inoltre, si rischiava di realizzare una chiara elusione dei limiti di natura procedimentale e sostanziale previsti dalla legislazione e dai contratti di lavoro, in cui è necessario garantire la piena tutela dei diritti soggettivi. Come ci si è domandati, infatti «*la ferita così inferta al principio di legalità è realmente "sanata" dalla sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale?*»¹²¹. In effetti, il rischio è che la «la pronuncia di incostituzionalità» non sia sempre idonea a fondare la richiesta del dirigente di «ripristinare» l'incarico dal quale è stato rimosso, anche perché è possibile che il giudizio di impugnazione della decadenza e quello davanti alla Corte costituzionale terminino successivamente alla scadenza del termine di affidamento dell'incarico. Date queste premesse, l'ordinanza di rimessione sembra aver garantito appieno i diritti soggettivi del ricorrente. Il giudice *a quo*, infatti, ha ritenuto necessario ripristinare non interrompere il rapporto di lavoro tra Lissner e il San Carlo, garantendo nelle more del giudizio sia i diritti soggettivi del ricorrente e il funzionamento del Teatro San Carlo¹²² sia che la pronuncia della Corte non diventasse una «vittoria di Pirro».

6. Il consolidamento della giurisprudenza costituzionale relativa allo scrutinio sulla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza

Un elemento su cui l'ordinanza di rimessione ha insistito è quello, come detto, relativo all'assenza della «*straordinaria necessità e urgenza di stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche*», tanto che tali presupposti sembravano essere molto fumosi già in sede di emanazione del decreto-legge¹²³. Proprio su tale punto la Corte ha costruito una parte dell'*iter*

¹²¹ G. PROIA, *Leggi provvedimento*, cit., 184.

¹²² Ordinanza di rimessione («*Sempre in via provvisoria ed interinale, dunque, per il tempo necessario alla definizione del giudizio di costituzionalità e comunque non oltre la naturale scadenza del termine apposto al contratto del 29.11.2020, deve essere assicurata la ripresa in servizio del sovrintendente Lissner con diritto, in ossequio al generale principio di correttezza delle prestazioni, alla retribuzione convenuta. Ogni altra richiesta risarcitoria è demandata alla decisione del giudizio di merito e, in ogni caso, causalmente collegata alla affermazione della legittimità o meno della revoca disposta dalla Fondazione Teatro di San Carlo*»).

¹²³ Basti pensare alla «*considerata straordinaria necessità e urgenza di stabilire misure che assicurino l'effettività delle politiche di solidarietà sociale*». Come accennato, tra le «*disposizioni urgenti in materia di iniziative di solidarietà sociale*» sono state inserite «*emissioni filateliche con sovrapprezzo per finalità sociali*». Inoltre, sembra escludersi che l'art. 12, anch'esso rientrante nel medesimo Capo, possa considerarsi una politica



logico-argomentativo della sentenza, senza aprire, però, a un controllo diretto sui presupposti di necessità e urgenza, confermando la preferenza per una verifica mediata attraverso il canone dell'omogeneità.

L'origine del controllo della Corte costituzionale sui presupposti di necessità e urgenza si rinviene pacificamente in un *obiter dictum* contenuto nella [sentenza n. 29/1995](#)¹²⁴, dove il Giudice delle leggi ha rivisto l'orientamento giurisprudenziale fino a quel momento sostenuto. Prima di tale pronuncia, infatti, la legge di conversione era considerata una novazione o una sostituzione del decreto-legge, con la conseguente sanabilità del vizio della mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza¹²⁵. Con la [sentenza del 1995](#) è stata riconosciuta, invece, l'importanza della preesistenza del requisito della straordinaria necessità e di urgenza, che costituisce un elemento di validità costituzionale dello stesso decreto-legge, con la conseguenza che l'assenza di tale presupposto vizia sia il decreto-legge sia la legge di conversione. Ciò ha reso possibile il sindacato della stessa Corte¹²⁶, la cui valutazione "tecnica" si differenzia, però, da quella ontologicamente politica operata dalle Camere in sede di conversione¹²⁷.

di solidarietà sociale, in quanto dispone una necessaria correzione di una norma introdotta nel d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (c.d. "Cutro") con la legge di conversione entrata in vigore (5 maggio 2023) pochi giorni prima dell'adozione del decreto-legge n. 51/2023, producendo un vuoto legislativo, nonché problemi di diritto intertemporale legati alla bulimia normativa e a uno scarso *drafting* normativo.

¹²⁴ Basti pensare che la maggior parte degli ordinamenti costituzionali contemporanei (ad esempio, la Francia, la Germania, l'Olanda, l'Irlanda, il Regno Unito) non prevede il decreto-legge tra le fonti del diritto e quelli che lo fanno (Danimarca, Grecia, Ungheria, Austria) ne limitano il ricorso alla ricorrenza di presupposti davvero stringenti, relegandolo a un ruolo quantitativamente marginale. Sul punto R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2014, 21; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, Bologna-Roma, 2011, 506 ss., ripreso da R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2015, 15, per il quale si tratta di una «anomalia tutta nostrana nel panorama comparato». Nelle prime legislature l'uso dei decreti-legge era abbastanza limitato, come nota, F. MOHRHOFF, *Note sul decreto-legge nel diritto costituzionale e comparato*, Roma, 1962, il quale riporta tutti i decreti-legge delle prime tre legislature (29 ss.).

¹²⁵ Così a partire da [Corte cost., 23 aprile 1986, n. 108](#). In tal senso anche G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, 201; L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, 84 ss.

¹²⁶ Lo scrutinio della Corte in relazione alla sussistenza dei presupposti, pur con diverse ricostruzioni del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, era sostenuto da C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, 27-29, e, nei soli casi riconducibili al c.d. eccesso di potere legislativo, da L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 554; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 116; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e società*, 1974, 526. Per C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, 841-842, nota 36, il sindacato sui presupposti deve limitarsi alla legittimità e non al merito politico del provvedimento.

¹²⁷ Per A.A. CERVATI, *Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 882 ss. e A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto* 1981, 309 ss. la legittimità dell'adozione del decreto-legge è una valutazione che può effettuare il solo Parlamento in sede di conversione.



La svolta del 1995 sembra riprendere la lettura sostenuta già agli inizi del XX secolo relativa alla sindacabilità dei presupposti di necessità e urgenza di un decreto-legge da parte del giudice. In una celebre sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 1922¹²⁸, sotto la presidenza di Mortara¹²⁹, era stato sostenuto che *«l'autorità giudiziaria non può senza eccedere i limiti delle sue funzioni conoscere dei motivi di suprema necessità e urgenza che hanno indotto il Governo a usurpare, nel fine del bene pubblico, il potere legislativo, trattandosi di materia eminente mente politica, devoluta soltanto al sindacato del Parlamento; ma essa ben può accertare in fatto se l'urgenza risulti dalle manifestazioni esteriori che sono inerenti alla sua natura, come la sospensione dei lavori parlamentari, l'immediata esecuzione data al provvedimento, la pronta sua pubblicazione ed entrata in vigore»*, soprattutto perché ritenuti *«atti arbitrari del Governo, eccedenti la sfera del potere esecutivo e quindi per loro stessi incostituzionali, e non sorretti neppure da una consuetudine di diritto pubblico, perché contrastati tanto dagli organi legislativi quanto dalla pubblica opinione»*¹³⁰, almeno fino alla l. 31 gennaio 1926, n. 100¹³¹.

Emerge con chiarezza come siano serviti 70 anni prima che si reinnestasse una lettura già radicata nel periodo statutario¹³², permettendo la sindacabilità dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge. Nel primo periodo repubblicano, infatti, è stato sostenuto che l'unico sintomo della mancanza di tali presupposti fosse la non immediata applicabilità del

¹²⁸ Cass., sez. unite, 16 novembre 1922, in *Il Foro italiano*, I, 1923 1 ss., con annotazione di M. SIOTTO-PINTOR.

¹²⁹ Per un approfondimento del pensiero di Mortara sui decreti-legge si rinvia a N. LUPO, *I decreti-legge nel primo dopoguerra, nelle letture dei giudici e dei giuristi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, 5-8.

¹³⁰ L'anno successivo la Cassazione giunse a riconoscere che la *«costante pratica costituzionale»* ha sempre ammesso il decreto-legge, garantendone la piena legittimità (Cass., sez. un., sent. 4 maggio 1925, in *Il Foro italiano*, 1925, I, 1018 ss.). Si segnala, però, che nel 1888 la Cassazione di Roma aveva ritenuto che il decreto-legge *«anticipa solamente l'azione futura del Parlamento medesimo, e simultaneamente gli impegna la duplice sua responsabilità morale e politica»*, tanto che il Parlamento *«non giudica difatti della facoltà di diritto del potere esecutivo: si estima invece la opportunità di fatto che abbia potuto o no giustificare un decreto avente forza provvisoria di legge. Da quest'essenza, da codesti effetti dei decreti reali in materia legislativa, esce sempre più chiaramente il motivo che la potestà di emanarli si ha nel re, poiché non contraddice lo statuto e non lo viola»* (Cass. Roma, sent. 17 novembre 1888, in *Foro italiano*, I, 1890, 8 ss.).

¹³¹ Sul punto si rinvia ad A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, Roma, 1927, 129-162. Sugli eventuali effetti dell'art. 18 della l. 19 gennaio 1939, n. 129 sulla legge del 1929 si rinvia a E. CROSA, *Ancora sui decreti legge (critiche e controcritiche)*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1944-1946, 78 ss.

¹³² Già per S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1909*, ora in *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1950, 309 *«la necessità deve essere urgente e questa urgenza sarebbe negata dallo stesso Governo col differirne l'esecuzione nel momento stesso in cui lo delibera»*.

Si rinvia per una riflessione più ampia già a L. PRETI, *Il Capo dello Stato e la formazione della legge. Decreto legislativo e decreto-legge*, Ferrara, 1948, 23-28; e, più di recente, a A.P. TANDA, *Riflessioni sui decreti-legge*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1982, spec. 233-239; M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos*, n. 2/2012, spec. 11-29; 36-35.



decreto stesso, principio che sembra essere stato positivizzato nell'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dove si afferma che «*i decreti devono contenere misure di immediata applicazione*»¹³³, aggiungendo, inoltre, che «*il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*».

Bisogna sottolineare che legare insieme la sindacabilità dei presupposti del decreto-legge e la verifica dell'omogeneità dello stesso fa sì che debbano essere tenuti in considerazione due elementi molto differenti, tanto che ricostruire la struttura del "test" per operare tale scrutinio non appare semplice¹³⁴. La Corte, infatti, ha deciso di non compiere una valutazione oggettiva sulla sussistenza dei presupposti, ma ha deciso di fare leva sulla disomogeneità del decreto-legge, sintomo dell'evidente mancanza dei presupposti. Per questo appare utile ripercorrere, almeno nelle linee generali, i passaggi fondamentali della giurisprudenza costituzionale in tale ambito.

Nelle [sentenze nn. 171/2007](#) e [128/2008](#), con le quali è stata dichiarata l'incostituzionalità di disposizioni adottate in evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, il ragionamento della Corte si è basato soprattutto sull'eterogeneità delle disposizioni censurate rispetto al *corpus* del decreto-legge in cui erano inserite, tanto che la disomogeneità è stata utilizzata come figura sintomatica per l'emersione della mancanza dei citati presupposti. L'omogeneità del decreto-legge è il filo rosso che mette in relazione le singole disposizioni ai presupposti evocati dal Governo in sede di adozione del decreto-legge, ma nulla dice, in realtà, sulla reale straordinarietà del caso. Nonostante ciò, per la Corte costituzionale l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto-legge recide, come emerge nella [sent. n. 22/2012](#), «*il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge"*»¹³⁵. Tale impostazione è stata ripresa nella [sent. 32/2014](#), dove è stata dichiarata l'illegittimità di alcune disposizioni eterogenee (aggiunte in sede di conversione) rispetto all'oggetto del decreto-legge. Ciò ha causato 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*»¹³⁶, tanto che solo dopo tale esame è stato possibile individuare le disposizioni "intruse" risultate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 77 Cost.

¹³³ Per S. LABRIOLA, *Il Governo della repubblica. Organi e poteri. Commento alla Legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1989, 181 «*appare del tutto contraddittorio rispetto al presupposto dell'urgenza, prescritto in costituzione per il legittimo ricorso al decreto-legge, provvedere con disposizioni la cui efficacia viene rinviata nel tempo*».

¹³⁴ Del "test di scrutinio" parla già P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, 2684.

¹³⁵ [Corte cost., sent. n. 22/2012](#), cons. dir. 3.3.

¹³⁶ [Corte cost., sent. n. 32/2014](#), cons. dir. 4.1.



L'impostazione della Corte è stata riaffermata anche in relazione al decreto-legge con un contenuto *ab origine* plurimo e, di conseguenza, fortemente eterogeneo. In tali casi la Corte ha affermato che il decreto-legge è legittimo se «fornito di una sua intrinseca coerenza»¹³⁷ e se le disposizioni possiedono «una sostanziale omogeneità di scopo»¹³⁸. Per sciogliere i dubbi sulla legittimità di questi decreti-legge, la Corte con la [sent. n. 245/2022](#)¹³⁹ ha sostenuto l'astratta legittimità del decreto-legge c.d. "milleproroghe" per la specifica *ratio* che lo sorregge. Nel caso di specie, la Corte ha rilevato, però, l'estraneità, per assoluto difetto di correlazione, delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, affermando, ancora una volta, che il contenuto della legge di conversione non debba risultare palesemente disomogeneo rispetto a quello del decreto.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sembra caratterizzata da un controllo abbastanza "leggero" sulla verifica dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, anche perché il legame con l'omogeneità rende l'illegittimità costituzionale possibile solo in casi di "macroscopica assenza". Ad esempio, nella [sent. n. 6/2023](#)¹⁴⁰ la Corte ha ritenuto infondate le censure mosse in via d'azione da alcune regioni nei confronti di un decreto-legge¹⁴¹, mettendo in correlazione il preambolo e le disposizioni del decreto-legge. Per la Corte, visto che il decreto-legge si inseriva nella più ampia attuazione del PNRR, elemento citato nel preambolo, ma non nel titolo, ha ritenuto legittime le disposizioni relative al potenziamento della competitività del sistema portuale poiché legate alla missione "infrastrutture" del PNRR. Per tale ragione, la Corte ha ritenuto che la riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti non potesse definirsi «del tutto estranea, per oggetto e finalità, all'originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti»¹⁴².

Tali decisioni hanno confermato l'orientamento inaugurato nel 2012 in riferimento ai rapporti tra decreto-legge, omogeneità *ab origine* ed emendabilità della legge di conversione, rimarcando, in particolare, l'atteggiarsi di quest'ultima come legge a competenza tipica, cioè diretta a stabilizzare il decreto-legge, presupposto dell'interno *iter* di conversione, con cui intercorre un rapporto di interrelazione funzionale¹⁴³. Da tale giurisprudenza si riesce a evincere che i presupposti di straordinaria necessità e urgenza ineriscono sempre e soltanto al provvedimento inteso come un "tutto" unitario, un atto normativo fornito di intrinseca logicità, anche se illegittima è poi considerata la sola norma estranea ai presupposti evocati dal Governo. Tale impostazione emerge anche dall'art. 15 della l. 400/1988, che ha

¹³⁷ [Corte cost., sent. n. 244/2016](#), cons. dir. 3.2.1.

¹³⁸ *Ibid.*, cons. dir. 3.2.2.

¹³⁹ [Corte cost., sent. 8 dicembre 2022, n. 245](#).

¹⁴⁰ [Corte cost., sent. 26 gennaio 2023, n. 6](#).

¹⁴¹ Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121.

¹⁴² *Ibid.*, cons. dir. 6.2.1.

¹⁴³ Sul punto S. FILIPPI, *Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in questa [Rivista](#), Studi 2023/II, spec. 282 ss.



positivizzato la *ratio* sottesa all'art. 77 Cost., richiedendo 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 Parlamento¹⁴⁴. Con queste precisazioni la disomogeneità può essere considerata come un sintomo dell'evidente mancanza dei presupposti e utilizzata dalla Corte costituzionale come canone argomentativo per farne emergere l'assenza. In effetti, la ricerca della mancanza "oggettiva" dei presupposti rischia sia di essere una *probatio diabolica*¹⁴⁵ sia di porre la Corte in una difficile posizione, visto che l'avvicinerebbe al "cuore" politico dell'atto. Per tali ragioni la Corte ha deciso di muoversi con (forse troppa) prudenza.

Anche nella [sent. n. 146/2024](#) la Corte ha seguito la linea fino a ora percorsa, anche se non appoggiandosi pienamente sul criterio "flessibile" dell'omogeneità. La manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza è stata constatata attraverso diversi "indici sintomatici". In effetti, anche se il preambolo del decreto-legge faceva riferimento alla «*straordinaria necessità ed urgenza di stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche*», non è stato possibile ravvisare un collegamento tra tale finalità e la cessazione degli incarichi in corso disposta dalla norma censurata. Infatti, il bisogno di garantire il funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche non poteva giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza per introdurre *ex abrupto* la decadenza dei sovrintendenti ultrasettantenni in carica (nei fatti del solo Lissner). Le varie (e poco correlate) aree di intervento del decreto, la poca chiarezza delle disposizioni da applicare al sovrintendente, il mancato superamento del *test* per verificare il corretto bilanciamento tra i vari interessi intaccati (elementi che la Corte inserisce nella «*valutazione sinergica e complessiva di tali indici*»¹⁴⁶) hanno comportato, quindi, con riferimento all'immediata cessazione dei singoli incarichi di sovrintendente, la constatazione che non fosse necessario dare rapide risposte normative a situazioni «*bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le*

¹⁴⁴ Secondo la lettura di F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, spec. 35 ss. e di P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Diritto romano attuale*, n. 9/2003, 144 ss. la l. n. 400/1988, in quanto fonte sulla produzione, avrebbe una particolare collocazione nel sistema e per tale ragione condizionerebbe la validità dei decreti, tanto che non potrebbe essere derogata o disattesa nel corso del procedimento di formazione degli atti, con la conseguenza di poter essere parametro nel giudizio di costituzionalità rispetto a questi ultimi. Secondo un'altra lettura la violazione delle disposizioni della l. n. 400/1988 da parte del Governo determinerebbe la violazione del principio della subordinazione della legge al Governo (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica*, cit., 558).

¹⁴⁵ Come nota 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](#), n. 2/2020.

¹⁴⁶ [Corte cost., sent. n. 146/2024](#), cons. dir. 9.



sopravvenute e urgenti necessità, che poi è la base per il riconoscimento del decreto-legge nel sistema costituzionale delle fonti»¹⁴⁷.

La Corte, quindi, neppure in questo caso ha voluto operare un controllo “diretto” sui presupposti di necessità e urgenza. In generale, la natura flessibile dell’omogeneità permette che questa possa essere declinata in modo da farvi rientrare elementi diversi, ma fortemente legati al caso di specie (come la chiarezza delle disposizioni, l’inidoneità dello strumento decreto-legge etc.). Bisogna notare, però, che la mancanza *ictu oculi* dei presupposti del d.l. n. 51/2023 ha permesso alla Corte di sindacare in maniera meno velata l’assenza delle ragioni costituzionalmente necessarie per l’utilizzo della decretazione d’urgenza, restando in linea, però, con i limiti che nel tempo si è imposta. Ciò è stata una conseguenza, probabilmente, della costruzione abbastanza confusionaria dello stesso art. 2 del decreto-legge ed è complesso immaginare tale sentenza come un nuovo approccio nei confronti dell’abuso della decretazione d’urgenza. Infatti, la Corte ha voluto operare tale controllo in via mediata, nonostante fosse evidente, anche attraverso altri parametri, la palese mancanza dei presupposti di necessità e urgenza dell’art. 2, comma 3, del d.l. n. 51/2023. Anche stavolta la Corte ha mantenuto un atteggiamento di *self restraint* e la constatazione dell’illegittimità costituzionale in tale vicenda, influenzata soprattutto per gli effetti “formemente personali” della disposizione contestata, si pone in linea con il «*canone della extrema ratio*»¹⁴⁸.

7. Conclusioni

La [sent. n. 146/2024](#) ha indotto una vasta eco sia a livello politico che dottrinario, ma il rischio è che, come è stato lucidamente notato relativamente alla [sent. n. 360/1996](#), «*quell’opera di “accerchiamento della Corte nei confronti dei decreti-legge” [...] resti un’opera “incompiuta”*»¹⁴⁹. In effetti, nonostante fosse atteso un intervento della Corte nei confronti dell’abuso della decretazione d’urgenza, non si può pensare che la Corte possa e debba essere chiamata normalmente a svolgere un compito che è primariamente proprio del Parlamento, cioè verificare i presupposti di “straordinaria necessità e urgenza”¹⁵⁰. Dovrebbe essere,

¹⁴⁷ *Ibid.*, cons. dir. 14.

¹⁴⁸ A. SIMONCINI, *Tendenze recenti*, cit., 41

¹⁴⁹ D. CHINNI, *La decretazione d’urgenza*, cit., 69.

¹⁵⁰ Non si vuole inserire nel ragionamento il controllo del capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti-legge, anche perché rischierebbe di deviare dall’oggetto della ricerca, dato che la tematica meriterebbe uno studio apposito. I casi di rifiuto all’emanazione sono rari, ma noti: Pertini non emanò un decreto-legge che tendeva a sottrarre alla Corte di cassazione, a favore delle Corti d’Appello, le operazioni di controllo, certificazione e conteggio delle firme per la richiesta di referendum abrogativi; nel 1986, quando il Consiglio dei ministri aveva annunciato di voler adottare un decreto-legge in materia di emittenti radiotelevisive private, che poi non venne adottato, fu riportato che tale decisione fu indotta da un intervento del capo dello Stato che avrebbe manifestato



dunque, il Parlamento a «far valere i limiti del decreto legge e salvaguardare [...] la titolarità assegnatagli dall'art. 70 Cost., anche [con] l'esercizio concreto della funzione legislativa, esercitando con maggiore fermezza i poteri di controllo della costituzionalità dei decreti legge», anche se, forse, il passaggio verso forme maggioritarie ha reso «poco realistico, almeno allo stato, un soprassalto di voglia di protagonismo della rappresentanza [che] non deve indurre nella tentazione di scaricare sul giudice costituzionale ciò che è compito – appunto – della rappresentanza»¹⁵¹. Inoltre, come fa notare anche la Corte costituzionale nella sentenza in commento, esiste un forte impatto dei decreti-legge sul lavoro parlamentare, come affermato anche dal Presidente della Camera dei deputati nella dichiarazione del 2 agosto 2024 citata nell'introduzione. Infatti, la sentenza sottolinea che, come detto, «in presenza di un termine assai breve, entro cui il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare una legge di conversione del decreto-legge, l'eterogeneità dell'atto normativo governativo preclude un esame e una discussione parlamentare effettivi nel merito del testo normativo»¹⁵². I sessanta giorni nei quali il Parlamento può decidere se approvare la legge di conversione (e con quali emendamenti) è un termine abbastanza stringente¹⁵³, ma è necessario che le Camere inizino concretamente a esigere, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da disciplinare sia davvero circoscritto e necessitato

la propria contrarietà al ricorso alla decretazione d'urgenza; nel marzo 1993 Scalfaro rifiutò l'emanazione di un decreto-legge (definito dalla stampa "salva-ladri") che recava modifiche alla legge relativa al finanziamento pubblico dei partiti per la quale era in via di svolgimento la procedura per la sua abrogazione referendaria; infine, c'è il noto e più recente c.d. caso Englaro nel 2009 sotto la Presidenza Napolitano.

Dalla Presidenza Ciampi il rinvio della legge di conversione è stato utilizzato raramente visto il rischio della decadenza del decreto-legge, mentre è stata inaugurata la tecnica delle c.d. emanazioni e promulgazioni dissenzienti (basti pensare che tale "strumento" è stato utilizzato, per ora, undici volte da Mattarella). Sul punto si rinvia a G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. Baldassarre, G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, 2011, 127 ss.; N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 8 aprile 2002; P. VIPIANA, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Padova, 2012, 42 ss.; D. CASANOVA, *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2023; F. CHIARELLI, *Il ruolo del Capo dello Stato nel procedimento legislativo: la Presidenza Napolitano tra moral suasion e "promulgazioni irrituali"*, in C. De Cesare (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, 2011, 265 ss.

¹⁵¹ M. LUCIANI, *Atti normativi*, cit., 1162-1163.

¹⁵² [Corte cost., sent. n. 146/2023](#), cons. dir. 7.

¹⁵³ Sempre più spesso la legge di conversione resta più tempo in una delle due Camere, lasciando a quella che interviene per seconda pochi giorni nei quali non può far altro che approvare il disegno di legge, con l'alternativa della sola decadenza del decreto-legge: è il c.d. "monocameralismo di fatto" o "alternato". Sul punto A. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in [federalismi.it](#), n. 12/2024.



da un caso di “reale necessità”¹⁵⁴. Il decreto-legge, infatti, non deve trasformarsi in un “disegno di legge ad urgenza garantita”¹⁵⁵ e, si permetta, non sembrano convincenti le proposte relative all’introduzione del “voto a data certa” o della “corsia preferenziale” per i disegni di legge governativi. Da molti decenni, infatti, si riflette se prevedere procedure abbreviate o con tempi d’esame garantiti per i disegni di legge ritenuti prioritari dal Governo¹⁵⁶. Le teorizzazioni sul punto sembrano accomunate dall’obiettivo di delineare dei procedimenti in grado di bilanciare le due opposte esigenze: quella del Governo di poter avere uno strumento che gli consenta di vedere esaminati e votati in tempi brevi e certi le iniziative legislative di particolare importanza ai fini dello svolgimento della sua azione politica; quella del Parlamento di poter effettivamente esaminare, discutere e riflettere sul testo.

Sembra opportuno spendere qualche parola su questo punto. Non si vuole negare che oggi la funzione legislativa del Parlamento stia subendo una trasformazione, anche a causa sempre maggiore centralità delle leggi di conversione di decreti-legge, spesso accompagnate dalla questione di fiducia su maxi-emendamenti¹⁵⁷, prassi che, anche se stigmatizzata, è ancora utilizzata¹⁵⁸, ma l’introduzione di tali “meccanismi” non sembra essere la soluzione. Nonostante l’inserimento delle c.d. “corsie preferenziali” sia spesso accompagnato dalla costituzionalizzazione di limiti più severi e specifici alla decretazione d’urgenza (come nel tentativo di riforma del 2016¹⁵⁹), espresso divieto di maxi-emendamenti e altri limiti di vario

¹⁵⁴ L’utilizzo del decreto-legge per riforme ordinamentali è sempre più frequente ed è stato notato, anche a seguito dell’intervento della Corte costituzionale ([sent. n. 220/2013](#)), che «l’idea che non si possa usare il decreto legge per riforme ordinamentali [comporta che] la Corte potrebbe far valere la natura di riforma ordinamentale come limite della decretazione d’urgenza, indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza» (G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, 1167).

¹⁵⁵ Per A. PREDIERI, *Il Governo co-legislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX, i disegni di legge di conversione potrebbero configurarsi come iniziative legislative “rafforzata”, mentre G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1988, 177 parla di legislazione “motorizzata”.

¹⁵⁶ Sul tema già V. LIPPOLIS, *La «corsia preferenziale»: ipotesi di applicazione*, in *Diritto e Società*, n. 4/1982, 759 ss.

¹⁵⁷ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, 259 ss.; V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, 41 ss.

¹⁵⁸ Si veda la [lettera inviata il 23 luglio 2021 dal Presidente e della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio](#) in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73.

Sugli effetti delle modifiche regolamentari sull’uso dei maxi-emendamenti, cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento*, cit., 374-375; 380-387.

¹⁵⁹ Sul punto si rinvia a E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 113 ss.



genere¹⁶⁰, ciò non sembra utile per arginare la perdita di centralità del Parlamento. Inoltre, l'istituto del "voto a data certa" non consiste in un procedimento speciale, ma sembra riconducibile alla natura degli istituti acceleratori dei tempi di esame dei progetti di legge secondo le forme "ordinarie"¹⁶¹, tra i quali rileva, ad esempio, l'urgenza di cui all'art. 72, terzo comma, Cost. In realtà, forse andando controcorrente, non si ritiene che sia necessario uno strumento del genere per garantire al Governo di far discutere, e nel caso approvare, atti legati all'attuazione del proprio indirizzo politico. I regolamenti parlamentari attraverso la predisposizione del programma e del calendario, dove il Governo ricopre un ruolo centrale, sembrano disegnare un buon equilibrio, ponderando sia la necessità di discutere e votare entro un tempo definito alcuni provvedimenti che il Governo ritiene fondamentali sia il diritto delle Camere di predisporre una buona istruttoria per poi deliberare con consapevolezza¹⁶². Sicuramente è possibile immaginare un ruolo più attivo delle commissioni parlamentari¹⁶³ (mentre il Comitato della legislazione fatica ancora ad affermarsi), visto che oggi ricoprono una posizione di vantaggio esclusivamente le commissioni intersettoriali (es. Bilancio e Affari Costituzionali), con un depotenziamento delle commissioni "settoriali"¹⁶⁴.

Inoltre, anche con l'introduzione dei procedimenti "a data certa" l'uso del decreto-legge potrebbe non diminuire, visto che è facile aggirare eventuali limiti competenziali legando la necessità e l'urgenza di intervenire a un ambito affine, ma non vietato. L'introduzione di "corsie preferenziali" comporterebbe la definitiva perdita di centralità del Parlamento, che verrebbe definitivamente esautorato dal ruolo disegnato in Costituzione sia dalla decretazione d'urgenza, che comunque resterebbe tra le prerogative dell'Esecutivo e avrebbe il vantaggio dell'immediata efficacia, sia dagli appositi procedimenti "con tempistiche certe" a favore del Governo, che diventerebbero centrali nella produzione legislativa. Un freno all'abuso della decretazione d'urgenza deve venire innanzitutto dal Parlamento, visto che l'introduzione di "meccanismi" di ingegneria istituzionale rischiano di risultare inefficaci, se non addirittura dannosi. Deve essere la stessa politica, cardine per l'effettivo funzionamento del sistema costituzionale, a intervenire, visto che, si scusi il gioco di parole, "un problema

¹⁶⁰ S. CURRERI, *Il procedimento a data certa: storia e prospettive di riforma di un'eterna incompiuta*, in federalismi.it, n. 4/2022.

¹⁶¹ R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in federalismi.it, n. 6/2016.

¹⁶² La riforma approvata nel 2020 del Regolamento del Senato ha introdotto la «fissazione del "termine" per la conclusione dei provvedimenti (c.d. "voto a data certa")» (G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, 2023, 181).

¹⁶³ Sul punto già P. RAMETTA, *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in Osservatorio sulle fonti, 3/2016.

¹⁶⁴ Come emerge in N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, 434.



politico chiama una risposta innanzitutto politica” e la verifica dei presupposti della necessità e urgenza dei decreti-legge si deve giocare, innanzitutto e primariamente, nell’agone politico.

Per tali ragioni non sembrano realmente decisive le proposte di revisione dell’art. 77 Cost. presentate negli ultimi mesi¹⁶⁵.

Si tratta di alcuni progetti di legge incardinati al Senato presentati sia da esponenti dell’attuale maggioranza (n. 574, Paroli; n. 892, Tosato) sia dell’opposizione (n. 976, Giorgis e altri¹⁶⁶; n. 1137, Gelmini¹⁶⁷).

I disegni di legge hanno obiettivi diversi e mirano alla mera modifica dell’art. 77, comma 3, Cost., con aumento del termine di conversione a 90 giorni (n. 574, Paroli) o all’introduzione di un termine sfalsato per la conversione, stabilendo non solo che essa dovrebbe intervenire entro novanta giorni, ma anche che la perdita di efficacia *ex tunc* dei decreti-legge si verificherebbe quando «*la votazione finale nella Camera in cui sono stati presentati avviene oltre il sessantesimo giorno dalla presentazione stessa*» (n. 892, Tosato), cercando di arginare il c.d. “monocameralismo di fatto” che si sta insinuando nel nostro sistema.

Un’altra proposta vorrebbe costituzionalizzare alcuni limiti alla decretazione d’urgenza (es. «*i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico e omogeneo*»), contingentandone l’uso a materie riguardanti «*esclusivamente la difesa e la sicurezza dello Stato, il contrasto e la gestione degli effetti delle calamità naturali e delle emergenze sanitarie, la stabilità finanziaria, il bilancio pubblico, la salvaguardia di interessi strategici dell’economia nazionale e la disciplina dell’organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni*», vietandolo, invece, per «*deleghe legislative, contenere norme in materia penale, ripristinare l’efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, assorbire in tutto o in parte il contenuto di decreti in fase di conversione o di disegni di legge di cui sia già iniziato l’esame parlamentare e reiterare il contenuto di decreti non convertiti in legge*» (n. 1137, Gelmini).

Il progetto vorrebbe introdurre dei limiti competenziali, con il rischio, però, di creare conflitti e porre delle limitazioni talmente generiche da poter essere facilmente aggirate. Infine, il progetto n. 976 (Giorgis e altri) ha l’obiettivo di porre dei limiti di intervento e

¹⁶⁵ M. LUCIANI, *Appunti Per l’audizione innanzi la 1^a Commissione permanente – Affari Costituzionali – Senato della Repubblica – 18 giugno 2024*, 5, al sito del [Senato](#).

¹⁶⁶ Tale progetto, oltre a intervenire sulla decretazione d’urgenza, vuole introdurre sia un giudizio preventivo della Corte costituzionale attivabile da 1/3 dei membri di una Camera, sia la possibilità di istituire una commissione d’inchiesta su richiesta di una minoranza delle Camere.

¹⁶⁷ La senatrice Gelmini ha lasciato il gruppo “Azione” il 17 settembre 2024, successivamente alla presentazione della proposta citata.



strutturali¹⁶⁸, introducendo, al contempo, una «*richiesta di priorità da parte del Governo*»¹⁶⁹ nel procedimento legislativo.

Tutte queste proposte, come quelle relative ai procedimenti a data certa, non sembrano, come detto, utili per risolvere le reali ragioni del ricorso alla decretazione d'urgenza, che sono legate alla debolezza del sistema politico-partitico e all'idea che sia sempre necessario "intervenire" con rapidità, anche per finalità mediatiche.

Sembra che la ponderazione non sia più un valore nell'attuale sistema politico e sociale, ma ciò non deve far deviare dall'importanza che la normativa ricopre, imponendosi, innanzitutto, una corretta istruttoria e analisi. È forse più dannoso intervenire in modo errato e poi cercare di correggersi che farlo, entro un ragionevole tempo, con maggiore attenzione e ponderazione¹⁷⁰.

Il Parlamento deve recuperare il ruolo istituzionale che la Costituzione (ancora) gli affida. Relativamente al decreto-legge è evidente che di «*veramente straordinario [...] non rimane null'altro che il procedimento seguito dal Governo, al di fuori delle vie normali della funzione legislativa*»¹⁷¹ ed è per questo che è necessario che gli stimoli che questa sentenza fornisce non vengano dimenticati. Sarebbe importante che il Parlamento inizi a vagliare con attenzione la reale "necessità e urgenza" dei presupposti del decreto-legge, ma c'è il rischio che la Corte abbia lanciato questo allarme fuori tempo utile, visto che anche per la lunga inerzia delle Camere, ha tentato di chiudere «*le porte della stalla, dopo che i buoi se ne sono già scappati*»¹⁷².

¹⁶⁸ D.d.l. cost. (Giorgis e altri), *Modifiche agli articoli 72, 73, 77 e 82 della Costituzione, in materia di approvazione di disegni di legge, prerogative delle opposizioni e omogeneità dei decreti-legge* (A.S. 976), art. 3 «*I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico e omogeneo, concernenti pubbliche calamità, sicurezza nazionale, norme finanziarie o l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, quando dal mancato tempestivo adempimento possa derivare responsabilità dello Stato, eccettuate le materie di cui al quarto comma dell'articolo 72. Essi perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione*».

¹⁶⁹ *Ibid.*, art. 1 «*Il Governo può chiedere a ciascuna Camera di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e che il suo esame sia concluso entro settanta giorni*». Come nota F. FABRIZZI, *Una sentenza*, cit., 85 tale proposta andrebbe probabilmente discussa insieme all'introduzione del c.d. premierato, attualmente incardinata presso la Camera dei deputati dopo l'approvazione del Senato in prima lettura (18 giugno 2024).

¹⁷⁰ Nella [lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 24 febbraio 2023](#), il Capo dello Stato ha osservato «*come sia ormai evidente il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge e come questa produca difficoltà interpretative e applicative*». Tale pensiero può essere esteso, però, anche al generalizzato uso della decretazione d'urgenza.

¹⁷¹ L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti tra poteri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1996, 14.

¹⁷² Così testualmente *op. et loc. ult. cit.*