

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

di A. Ripepi - 7 Agosto 2024

La sentenza in commento della Corte costituzionale (n.146 del 25 luglio 2024) 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.

Il Tribunale di Napoli aveva rimesso alla Consulta la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, conv. in legge 3 luglio 2023, n. 87, che prevedeva la cessazione immediata per i sovrintendenti con più di settant'anni indipendentemente dalla data di scadenza dei contratti in corso, incidendo così, attraverso il medio del provvedimento di revoca, sulla posizione del sovrintendente e direttore artistico del Teatro San Carlo (G. M. Marsico, *Sulla revoca dell'incarico di sovrintendente del Teatro San Carlo di Napoli: un difficile bilanciamento tra principio d'eguaglianza, finanza pubblica e buon andamento della pubblica amministrazione*, in Labor, www.rivistalabor.it, 15 febbraio 2024).

La rimessione si articolava su un triplice ordine di censure: contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto l'intervento normativo era sostanzialmente diretto a regolare un unico caso, quello del sovrintendente del Teatro San Carlo, generando disparità di trattamento; violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa, stante l'automatismo insito nella decadenza; contrasto con l'art. 77 Cost., alla luce del difetto dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza che dovrebbe sorreggere il decreto-legge nonché della totale eterogeneità tra la disposizione e le finalità generali del decreto-legge in cui è contenuta.

La Corte muove dall'esame di tale ultima censura, ricordando quanto statuito da Corte. Cost. n. 171/2007, che ha sancito la prima dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per insussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza (A. Celotto, *C'è sempre una prima volta... La Corte costituzionale annulla un decreto per mancanza dei presupposti*, in www.giustamm.it). La pronuncia fu salutata con favore, dal momento che attribuiva «un significato precettivo ad una disposizione costituzionale tra le più disattese: l'art. 77, comma 2, Cost.» (S. Bocalatte, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in www.federalismi.it, 7).

I requisiti di necessità e urgenza, precisa la Corte, devono essere rispettati anche allo scopo di preservare l'attuale forma di governo. Infatti, l'enorme produzione normativa attraverso D.L., che diversi Autori non hanno mancato di sottolineare, con dovizia di dati statistici (G. Di Cosimo, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2; M. Carrer, *Quale forma di governo per il "Governo legislatore"? Brevi note tra prassi e modelli*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Uni-

versità degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 Giugno 2011, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, 2011, 283 ss.), farebbe saltare il rapporto, definito di regola ed eccezione, su cui si basa il riparto costituzionale tra Legislativo ed Esecutivo, determinando una «prospettiva confusa di cogestione indifferenziata del potere normativo tra Parlamento e Governo, con fasi ed intensità diverse a seconda delle contingenze politiche» (G. Di Cosimo, *op. cit.*, 3).

Insomma, il Parlamento si ridurrebbe a organo di “ratifica” del potere normativo del Governo (G. Silvestri, “*Questa o quella per me pari sono...*”, *disinvoltura ed inquietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi*, Pisa, 2006, 180; di «Governo colegislatore» parlava già A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, *Il decreto-legge tra Governo e Parlamento*, Milano 1975).

Per le stesse ragioni, da tempo la Corte costituzionale stigmatizza il fenomeno della c.d. reiterazione dei decreti-legge non convertiti, in quanto «altera la natura provvisoria della decretazione d’urgenza, procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione» (sent. n. 360/1996), viola l’art. 77 nella parte in cui prevede che la sanatoria degli effetti prodotti da decreti non convertiti spetta alla legge (e non ad un altro decreto), perché svaluta i requisiti di necessità ed urgenza, visto che si viene a «stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto» (*ibidem*), e ancora perché si crea nell’opinione pubblica un affidamento circa il fatto che quella disciplina, prima o poi, sarà stabilizzata, coartando il Parlamento – innanzitutto e senz’altro – a regolare i rapporti sorti sulla base di quei decreti, e poi, in un certo qual modo, sia pure indirettamente, a convertire il decreto, per quanto il Parlamento mantenga piena libertà sul punto.

Tra i tanti contributi, si segnalano: D. Chinni, *La decretazione d’urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale*, DS, 2012; A. Celotto, *Decreto-legge e attività del Governo* (nella XIV Legislatura), in *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, A. Simoncini (a cura di), Macerata, 2006; V. Angiolini, *La reiterazione dei decreti-legge. La Corte censura i vizi del governo e difende la presunta virtù del parlamento?*, DP, 1/1996; A. Celotto, *L’abuso del decreto-legge*, Padova, 1997; A. Celotto – E. Di Benedetto, Art. 77, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti), Torino, 2006.

Per quanto riguarda lo specifico aspetto del *contenuto normativo* dei decreti, l’art. 15, c. 3, della L. n. 400/1988 è chiaro nell’affermare che essi «devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Il decreto, pertanto, dovrebbe assumere le vesti di *atto a carattere provvedimentoale*, dai contenuti puntuali e concreti.

La prassi, come noto, ha largamente disatteso l’osservanza scrupolosa della norma, come dimostrano i decreti di riforma strutturale e di interpretazione autentica contenenti, per loro stessa natura, norme generali ed astratte, lungi dai caratteri della provvedimentalità (si pensi al D.L. n. 24/2004, recante «disposizioni urgenti concernenti il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché in materia di accise sui tabacchi lavorati», o ancora al D.L. n. 272/2005, recante «misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le pros-

sime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'Interno; e disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi»).

Inoltre, il requisito dell'omogeneità dovrebbe essere rispettato anche dalla legge di conversione, all'atto dell'apposizione di emendamenti al decreto-legge (R. Dickmann, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo* in www.federalismi.it, n. 12/2007; R. Dickmann, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? Nota a Corte cost., 16 Febbraio 2012, n. 22*, in www.federalismi.it, n. 5/2012; G. Filippetta, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in www.federalismi.it, Focus fonti n. 1/2014; G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in www.rivistaaic.it, 4/2012; G. M. Flick, *Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, Focus fonti n. 1/2014; A. Franco, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, Focus fonti n. 1/2014).

Vero è che il requisito dell'omogeneità non è, ad oggi, espressamente contemplato dalla Costituzione, ma viene univocamente desunto dalla dottrina sopra richiamata.

Inoltre, non sarà superfluo ricordare che, nel fallito progetto di riforma costituzionale del 2016, si prevedeva l'aggiunta di alcuni commi all'ordito dell'art. 77 Cost., i quali si sarebbero atteggiati così: «Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.

I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.

Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti *non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto*» (enfasi aggiunta).

In questo modo, si è osservato in dottrina, i limiti posti dalla L. n. 400/1988, fino ad oggi contenente una «metanorma (...) *persuasiva*, non pure autenticamente *prescrittiva*» (A. Ruggeri, *Norme sulla normazione e valori*, in www.rivistaaic.it, 12), sarebbero stati «elevati al rango di parametro costituzionale» (A. Spadaro, *Perché, tra pregi e difetti della riforma costituzionale, la bilancia pende a favore dei primi*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fasc. III, 2016, disponibile in <https://dirittiregionali.it>), allo scopo, verosimilmente, di prevenire nuovi abusi.

Anche in questa sede, comunque, la Consulta ricorda che «un decreto-legge che si apre a “norme intruse”, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo.

Infatti, in presenza di un termine assai breve, entro cui il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare la 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. La brevità del termine, assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti, esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l’oggetto da disciplinare sia circoscritto» (Corte cost. n. 146/2024).

Tali osservazioni sono funzionali a garantire la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti, prevedibilità che l’affastellarsi disordinato di leggi mina in modo irrimediabile.

Infatti, 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 (Corte cost. n. 110/2023).

Applicando le suddette coordinate ermeneutiche al caso di specie, la Corte constata come l’art. 2, comma 3, D.L. n. 51 del 2023, come convertito, nel sancire l’immediata cessazione dall’incarico dei sovrintendenti che, alla data del 1° giugno 2023, abbiano superato i settant’anni di età, non presenti alcuna correlazione con le finalità enunciate nel preambolo.

Queste 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» e, quindi, non riguardano in alcun modo la cessazione degli incarichi in corso.

Tali finalità sono prospettate, a giudizio della Consulta, in termini generici e apodittici, e si rivelano distoniche rispetto alla disciplina sulla cessazione *ex abrupto* degli incarichi già conferiti, nel suo contenuto di puntuale dettaglio che in questo giudizio viene in rilievo.

Tra l’altro, sia consentito, sul punto, un approfondimento ulteriore rispetto all’ordito della sentenza.

Il rimettente aveva sollevato questione di legittimità costituzionale anche con riferimento ai principi di buon andamento e continuità dell’azione amministrativa.

Viene subito in mente, dunque, la copiosa giurisprudenza in materia di *spoils system*.

Il principio generale in materia può essere ben riassunto dalla massima di Cass., 7 giugno 2024, n. 15791, già oggetto di commento (A. Ripepi, *La Cassazione applica principi ormai consolidati in tema di spoils system. Sempre più verso uno statuto (giurisprudenziale) unico della dirigenza statale, regionale e locale*, in Labor, www.rivistalabor.it, 25 luglio 2024), in cui si legge «ai fini dell’applicazione della normativa sul c.d. *spoils system*, la natura apicale dell’incarico conferito con contratto a un dirigente va valutata tenendo conto, in linea di principio, della qualificazione formale di tale incarico contenuta nel contratto medesimo,

senza che rilevi di per sé il semplice richiamo dell'art. 16, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale individua le funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali statali, pur se in astratto incompatibile con la menzionata qualificazione.

Per superare il dato formale, dal quale, comunque, occorre partire, è necessario verificare non tanto i poteri attribuiti al detto dirigente in concreto, ma se egli sia stato posto a capo di una struttura che, da un punto di vista organizzativo, abbia le stesse caratteristiche di un ufficio apicale, in modo da distinguersi e aggiungersi, per la sua totale autonomia, a quelli già esistenti».

Come evidenziato in quella sede, solo per le posizioni di alta dirigenza che contribuiscono in modo diretto al delinearsi dell'indirizzo politico (art. 19, c. 8, D. Lgs. n. 165/2001) può essere tollerato un meccanismo di decadenza automatica, che, invece, mal si giustifica negli altri casi (Corte cost. nn. 103 e 104/2007; M. Clarich, *Una rivincita della dirigenza contro lo strapotere politico*, in *Il sole 24 ore*, 24 marzo 2007).

Per alcuni versi, potrebbe richiamarsi anche la celebre sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 25 giugno 2018, n. 9, la quale statuisce la necessità di disapplicare l'art. 1, comma 1, D.P.C.M. n. 174/1994 e l'art. 2, comma 1, D.P.R. n. 487/1994 nella misura in cui impediscono in assoluto ai cittadini di altri Stati membri dell'UE di assumere i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato e laddove non consentono una verifica in concreto circa la sussistenza o meno del prevalente esercizio di funzioni autoritative in relazione alla singola posizione dirigenziale, per contrasto con l'art. 45, par. 4, TFUE.

Naturalmente, in questo caso, non viene in rilievo la questione della cittadinanza; tuttavia, si ricorda che l'Adunanza Plenaria ha ritenuto non condivisibile la tesi, pur argomentata da parte della giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. VI, sentenza/ordinanza n. 677/2018), secondo cui tutti i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, a prescindere dall'esame dei compiti e delle funzioni in concreto esercitati (che non necessariamente implicano la responsabilità di salvaguardare gli interessi generali dello Stato), sarebbero qualificabili sempre e comunque come posti con funzioni di vertice amministrativo e implicherebbero necessariamente l'esercizio prevalente di funzioni di stampo autoritativo.

Tale impostazione, valevole anche per i compiti e le funzioni demandati ai direttori degli istituti e musei di rilevante interesse nazionale, ben potrebbe estendersi al caso di specie, concernente il direttore artistico di una Fondazione, per escludere la giustificazione di forme di decadenza automatica, in quanto tali figure non concorrono in alcun modo al "farsi" e al delinearsi in concreto del pubblico potere.

Tornando al caso di specie, e con riferimento all'art. 77 Cost., la Corte osserva che la disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche persegue l'obiettivo «di tutelare direttamente ed efficacemente i valori unitari e fondanti della diffusione dell'arte musicale, della formazione degli artisti e dell'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996). Inoltre, si assiste allo scopo, dichiarato dalla legge, di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione».

Tuttavia, gli interessi pubblici, sottesi alla disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche e legati a valori di primario rilievo costituzionale (artt. 9 e 33 Cost.), non rappresentano giustifi-

cazione sufficiente del ricorso alla decretazione d'urgenza con riguardo al peculiare ambito regolato dalla disposizione censurata.

Né il riferimento all'art. 13 del d.lgs. n. 367 del 1996, che regola i compiti di primaria importanza del sovrintendente e ne definisce le ipotesi di cessazione dall'incarico, fornisce elementi chiarificatori in ordine al caso di straordinaria necessità e urgenza che il Governo ha addotto per intervenire con lo strumento del decreto-legge e disporre una cessazione immediata dall'incarico, destinata a ripercuotersi sulla programmazione dell'attività dell'ente e sulle scelte delicate e di lungo periodo che tale programmazione richiede.

D'altronde, la disomogeneità della disposizione censurata è confermata anche dall'analisi del più ampio contesto in cui l'intervento del legislatore si inquadra.

Innanzitutto, già l'intitolo del decreto-legge, «Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale», rivela una intrinseca disomogeneità.

Tale impressione è confermata dalla disamina del decreto.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, è parte del Capo I e segue l'art. 1, dedicato al riordino degli enti previdenziali pubblici.

Il decreto-legge, al Capo II, proroga alcuni termini legislativi e, al Capo III, si occupa di iniziative di solidarietà sociale.

In un provvedimento, contrassegnato da una molteplicità di oggetti, la disposizione censurata non solo non trova un saldo e riconoscibile ancoraggio nel titolo del decreto-legge e nel preambolo, ma neppure si raccorda in modo coerente alla trama normativa del testo, esaminato in un orizzonte più ampio.

«Non si può scorgere, dunque, una traiettoria finalistica comune, capace di disvelare, per una disposizione contrassegnata da un puntuale contenuto precettivo, una *ratio* unitaria, che valga a raccorderla alle altre previsioni del decreto-legge, pur nella pluralità e nella diversità degli ambiti materiali coinvolti» (Corte cost. n. 146/2024).

La Corte, poi, rileva come neppure dalla discussione parlamentare si possano desumere elementi probanti del caso di straordinaria necessità e urgenza, che dovrebbe essere all'origine dell'intervento normativo.

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.

I lavori preparatori, infatti, richiamano diffusamente l'esigenza di armonizzare la disciplina preesistente e di favorire il ricambio generazionale, senza però attardarsi sulla particolare disposizione sottoposta allo scrutinio della Corte.

Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87, a causa dell'assorbente profilo del contrasto con l'art. 77 Cost.

Antonino Ripepi, procuratore dello Stato in Reggio Calabria



Visualizza il documento: [C. cost., 25 luglio 2024, n. 146](#)